

ANALISIS CSIS

Kebudayaan, Kearifan Tradisional & Pelestarian Lingkungan

- Pengantar Redaksi
- Sumbangan Kearifan Tradisional Terhadap Upaya Pelestarian Lingkungan Hidup: Sebuah Pengantar
- Kearifan Budaya Masyarakat Lokal Melestarikan Lingkungan
- Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia
- Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia: Tanggapan Terhadap Makalah Abdon Nababan
- Tradisi dan Pembangunan: Suatu Tinjauan Kritis
- Menyelaraskan Tradisi dan Pembangunan: Tanggapan Terhadap Makalah Mansour Fakih
- Pemerintah Desa dan Otonomi Daerah: Langkah Awal Kepada Kearifan Tradisional
- Perubahan Kependudukan Menyongsong Abad ke-21
- TIMBANGAN BUKU: Utang Luar Negeri: Perangkat Global dan Perspektif Keprihatinan



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXIV, NO. 6, NOVEMBER-DESEMBER 1995

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 410
- Sumbangan Kearifan Tradisional Terhadap
Upaya Pelestarian Lingkungan Hidup: Sebuah Pengantar
Sarwono Kusumaatmadja 413
- Kearifan Budaya Masyarakat Lokal Melestarikan Lingkungan
J.P. Rahail 417
- Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia
Abdon Nababan 421
- Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup
di Indonesia: Tanggapan Terhadap Makalah Abdon Nababan
P.M. Laksono 436
- Tradisi dan Pembangunan: Suatu Tinjauan Kritis
Mansour Fakih 440
- Menyelaraskan Tradisi dan Pembangunan:
Tanggapan Terhadap Makalah Mansour Fakih
Anto Achadiyat 451
- Pemerintahan Desa dan Otonomi Daerah:
Langkah Awal Kepada Kearifan Tradisional
Ugrasena Pranidhana 455
- Perubahan Kependudukan Menyongsong Abad ke-21
Prijono Tjiptoherijanto 463
- *Timbangan Buku:* Utang Luar Negeri:
Perangkap Global dan Perspektif Keprihatinan
Adig Suwandi 483

Pengantar Redaksi

MASYARAKAT dunia akhir-akhir ini makin menyadari pentingnya melestarikan lingkungan hidup dalam kegiatan pembangunan. Untuk itu telah pula ditempuh berbagai upaya antara lain diperkenalkannya konsep pembangunan berwawasan lingkungan. Di dalamnya terkandung filosofi bahwa aktivitas manusia selayaknya harmonis dengan alam.

Bagi bangsa Indonesia, filosofi demikian bukanlah hal yang baru. Tulisan-tulisan ini mengingatkan bahwa nilai-nilai tradisional bangsa Indonesia ternyata sarat dengan kearifan untuk menyelaraskan aktivitas manusia dengan pelestarian lingkungan hidup. Juga mengingatkan kita semua betapa perlunya belajar dari kearifan budaya masyarakat lokal di tengah pesatnya kegiatan pembangunan. Selain itu, berbagai peluang, hambatan dan tantangan untuk memaksimalkan sumbangan kearifan tradisional Indonesia bagi upaya pelestarian lingkungan hidup termuat pula di dalamnya.

Kecuali artikel dari *Priyono Tjiptoherijanto* tulisan-tulisan ini telah diseminarkan pada tanggal 7 Agustus 1995 di CSIS bekerja sama dengan Yayasan SEJATI. Yayasan SEJATI adalah sebuah organisasi nirlaba yang aktif memperkenalkan, mempelajari, meneliti dan terlibat dalam upaya-upaya melestarikan lingkungan hidup, kebudayaan dan tradisi masyarakat tradisional Indonesia. Seminar yang berjudul "Kebudayaan, Kearifan Tradisional, dan Pelestarian Lingkungan" ini merupakan salah satu rangkaian kegiatan CSIS dalam rangka mensyukuri 50 tahun kemerdekaan Indonesia. Seminar dibuka oleh *Sarwono Kusumaatmadja* yang pokok-pokok pikirannya juga dapat ditemukan dalam penerbitan ini.

Berikut ini adalah petikan dari buah pikiran masing-masing penulis:

Berbicara tentang masyarakat tradisional, menurut *Sarwono Kusumaatmadja*, erat kaitannya dengan perbincangan tentang lingkungan hidup. Dalam konteks kebudayaan, masyarakat tradisional memiliki jalan pikiran yang berbeda dengan masyarakat modern. Masyarakat tradisional cenderung menganut jalan pikiran harmoni dengan alam sekitarnya sedangkan masyarakat modern berpendapat bahwa manusia memiliki hak untuk memanipulasi dan mengubah alam. Walaupun akhir-akhir ini sudah muncul pemikiran-pemikiran baru yang sadar lingkungan di masyarakat modern, namun Sarwono tetap mengingatkan pentingnya bangsa Indonesia membentuk paham lingkungan hidup yang disarikan dari kearifan masyarakat tradisional Indonesia. Untuk itu perlu diciptakan jembatan yang me-

ungkinkan semua potensi kearifan masyarakat tradisional tersebut berfungsi di dalam peradaban modern.

Masyarakat tradisional Indonesia ternyata sarat dengan nilai-nilai kearifan lingkungan, demikian diungkapkan oleh *Abdon Nababan*. Dengan membeberkan hasil penelitian yang dilakukan Yayasan SEJATI pada tujuh masyarakat tradisional Indonesia, Nababan menyimpulkan kedalaman penghayatan masyarakat tradisional terhadap prinsip-prinsip konservasi alam. Hal itu tercermin dari sistem budaya dan sosial mereka, yang memiliki: rasa hormat kepada alam sehingga menjadi bagian darinya; perangkat sistem pengetahuan dan daya adaptasi penggunaan teknologi yang sesuai dengan kondisi alam serta sistem distribusi dan pengalokasian hasil alam yang menjamin kepuasan semua pihak tanpa berlebihan. Untuk mempertahankan kearifan lingkungan tersebut Nababan mengusulkan supaya pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang memberi pengakuan atas hak-hak komunal masyarakat tradisional Indonesia.

Kesimpulan Nababan diperkuat oleh *J.P. Rahail*, Kepala Adat wilayah adat Maur Ohoiwut di Kepulauan Kei Besar Maluku Tenggara. Bagi Rahail, kearifan lingkungan masyarakat tradisional khususnya masyarakat adat Maur Ohoiwut dapat diamati dengan jelas dalam berbagai syair, petuah dan cerita rakyat serta peraturan adat yang disebut *sasi*. Kesemua kearifan itu selama ini terbukti menjadi benteng yang ampuh dalam melestarikan alam masyarakat di Kepulauan Kei. Oleh sebab itu, senada dengan Nababan, Rahail juga memandang penting pengakuan hukum formal dan jaminan kepastian hukum atas hak-hak masyarakat adat sebagai upaya mempertahankan kearifan lingkungan masyarakat adat Kepulauan Kei.

P.M. Laksono mengkritik pandangan yang menganggap bahwa tradisi dan kearifan yang terkandung di dalamnya adalah sebuah harga mati yang harus tetap dipertahankan. Memang ada bagian dari tradisi dan budaya yang perlu dipertahankan supaya kita tidak kehilangan identitas sebagai bangsa, namun juga ada yang harus dilupakan agar bangsa Indonesia dapat mengarungi zaman. Pendapatnya ini dilandasi oleh pandangan bahwa kearifan budaya merupakan produk sejarah masyarakat setempat dalam rangka beradaptasi dengan lingkungan. Dengan demikian pengertian pelestarian kearifan budaya lebih tepat diletakkan dalam kerangka bagaimana siasat dan rumusan-rumusan baru mengenai hidup harus diciptakan dan direproduksi.

Mengangkat diskusi mengenai tradisi dan modernisasi, *Mansour Fakih* menyorotinya pada aspek perbedaan dalam paradigma, ideologi dan kepentingan di antara keduanya. Menurut Fakih, asumsi-asumsi modernisasi yang dominatif dan positivistik telah mempengaruhi pola pengambilan kebijakan pembangunan selama ini. Asumsi ini beranggapan bahwa upaya pembangunan merupakan suatu proses dari tradisi menuju modern. Dengan kata lain, tradisi dilihat sebagai "masalah" yang harus dipecahkan. Untuk mencegah munculnya konflik akibat adanya perbedaan itu, Fakih mengusulkan perlunya dilakukan transformasi budaya yakni proses yang menciptakan hubungan yang lebih demokratis tidak saja antara masyarakat adat dengan dunia luar tapi juga di antara mereka sendiri.

Berbeda dengan Fakih, *Anto Achadiyat* meragukan efektivitas transformasi budaya sebagai cara untuk mencegah munculnya konflik antara tradisi dan modernisasi dalam pelaksanaan pembangunan. Justru, kita seharusnya memanfaatkan kenyataan bahwa setiap subsistem dalam masyarakat sesungguhnya saling berkaitan dan membutuhkan di antara sesamanya. Kalau subsistem-subsistem yang demikian dapat digabungkan ke dalam satu kesatuan yang utuh (*crafting institutions*), maka benturan antara kegiatan pembangunan dan masyarakat tradisional dapat dihindarkan. Hal ini hanya dapat dicapai dalam keadaan masing-masing aktor berada dalam kedudukan politik yang sama dan saling menguntungkan.

Undang-undang No. 5/1979 tentang pemerintahan desa ternyata tidak mampu mengakomodasikan segi-segi kemajemukan dan keberadaan unsur-unsur lokal. Hal ini diyakini oleh *Ugrasena Pranidhana* dapat menyebabkan masyarakat adat tidak mampu mempertahankan kearifan tradisional yang mereka miliki. Karena selama ini kearifan itu justru ditopang oleh sistem sosial budaya yang khas pada masing-masing daerah. Untuk itu pelaksanaan ide otonomi Daerah Tingkat II perlu dipertimbangkan sebagai salah satu jalan keluar yang terbaik.

Dalam menyorot perubahan kependudukan menyongsong abad ke-21, *Prijono Tjiptoherijanto*, mengajukan bahwa tantangan yang muncul sebagai akibat dari proses globalisasi memang luas dan banyak. Di samping adanya peningkatan kesejahteraan serta pudarnya batas politik dan ekonomi dalam hubungan antar bangsa, muncul pula bentuk penjajahan baru di bidang iptek. Revolusi yang terjadi di bidang komunikasi dan transportasi mengubah pula perilaku masyarakat tidak hanya yang dari kota tetapi juga dari lingkungan pedesaan. Struktur rumah tangga dan perilaku kehidupan berkeluarga juga ikut berubah. Jumlah anggota keluarga makin mengecil dengan lingkungan perumahan yang makin menyempit serta pola kehidupan yang makin individualistik.

Sumbangan Kearifan Tradisional Terhadap Upaya Pelestarian Lingkungan Hidup: Sebuah Pengantar*

Sarwono Kusumaatmadja

SALAH satu di antara sekian banyak hal yang harus ikut dipikirkan oleh Menteri Lingkungan Hidup adalah masalah lingkungan sosial termasuk masyarakat tradisional Indonesia. Masalah ini memang sudah mendapat perhatian dari Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup sejak kantor itu berdiri di bawah kepemimpinan Pak Emil Salim. Namun, sayangnya masalah ini belum sempat diungkap secara terlalu besar, kecuali oleh beberapa yayasan seperti Yayasan SEJATI yang kita ketahui telah mempunyai komitmen yang lama dengan masalah-masalah seperti ini.

Masalah masyarakat tradisional menarik dan menurut saya esensial untuk diangkat. Menarik karena dia kadang-kadang menengiskan. Menarik karena begitu banyak potensi kearifan yang seharusnya bisa kita lindungi sebagai bangsa, dan yang akhirnya bermanfaat juga kalau kita pandai menggu-

nakannya bagi kelangsungan hidup umat manusia.

Jadi, masalah ini juga merupakan suatu masalah kebudayaan, karena kalau kita melihat masyarakat tradisional dalam hubungannya dengan masyarakat modern kita bisa mengatakan bahwa yang kita sorot adalah dua masyarakat yang mempunyai jalan pikiran berbeda. Masyarakat tradisional pada umumnya menganut pikiran harmoni dengan alam sekitar. Sedangkan masyarakat modern dibentuk oleh jalan pikiran yang menyatakan bahwa manusia mempunyai hak untuk memanipulasikan dan mengubah alam. Jadi esensi dialog antara kedua masyarakat itu sebetulnya adalah mengenai masalah ini.

Dalam hal ini masyarakat modern perlu mempelajari beberapa hal dari masyarakat tradisional karena sekarang masyarakat modern juga telah tiba pada kesimpulan bahwa alam sekitar atau lingkungan hidup itu bukanlah suatu entitas yang pantas dimanipulasikan, tetapi lingkungan hidup itu perlu diharmonisasikan dengan kegiatan manusia.

*Transkripsi dari Sambutan Pembukaan Seminar "Kebudayaan Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan" yang disampaikan secara lisan.

Inilah inti dari pemikiran lingkungan hidup di abad modern. Dengan demikian kita sebenarnya mengalami suatu dorongan untuk mentradisionalkan kembali kebudayaan modern manusia karena berbagai tantangan lingkungan hidup yang cenderung sulit bisa kita atasi sebagai akibat dari pemikiran manusia yang berkisar pada manipulasi alam dengan menggunakan ilmu dan teknologi sebagai instrumen utama.

Oleh karena itu dalam rangka kita membentuk paham lingkungan hidup kita sebagai bangsa di mana yang akan datang kita perlu menoleh kembali kepada kebudayaan-kebudayaan tradisional kita, justru karena mereka mempunyai sesuatu yang bisa disumbangkan kepada masyarakat modern, yaitu apa yang kita sebut sebagai kearifan lingkungan. Kearifan lingkungan ini, sayangnya, digambarkan dan memang tergambar sebagai kearifan yang tumbuh dalam suatu masyarakat tradisional yang mempunyai motif ekonomi yang subsisten. Bagaimana kearifan itu bisa disumbangkan dalam rangka kehidupan ekonomi yang bernilai tambah seperti yang telah dipraktekkan oleh umat manusia modern selama ini? Ini menjadi pertanyaan yang besar.

Kami dari kantor Lingkungan Hidup tidak punya pretensi untuk tahu jawabannya. Namun yang kami lakukan dalam rangka kerja kami di sini adalah selalu menganjurkan kepada para penggiat Lembaga Swadaya Masyarakat, kepada para pekerja sosial serta ilmuwan antropologi yang mempunyai minat dalam masalah ini untuk menciptakan jembatan-jembatan yang diperlukan antara masyarakat masa depan yang ingin kita raih dengan masyarakat masa lalu yang terancam kehidupannya ini.

Jadi, apa sebenarnya jembatan kepada

masyarakat modern ini? Pertama yang saya lihat pada masyarakat tradisional itu adalah harmonisasi kehidupan mereka dengan lingkungan. Ini memang ada hubungannya dengan tata cara kehidupan mereka yang mengandalkan diri pada ekonomi subsisten. Dan karena ambisinya yang sederhana itu masyarakat yang demikian juga tidak punya kepentingan untuk memelihara tradisinya dengan cara-cara yang dikenal oleh masyarakat modern. Mereka tidak mempunyai kepentingan untuk memelihara kelembagaannya seperti yang diperlihatkan oleh masyarakat modern. Kami khawatir bahwa kalau jembatan ini tidak dibuat maka akan terjadi konflik budaya antara budaya tradisional dengan budaya *post tradisional*. Dan kalau dilihat keseimbangannya maka yang saya lihat adalah justru hancurnya masyarakat tradisional itu dan hancurnya masyarakat tradisional akan menciptakan kerugian-kerugian bagi kehidupan masa depan bangsa.

Yang penting adalah bahwa jembatan ini dibangun, dan saya berpikir praktis saja tentang bagaimana cara membangun jembatan itu. Misalnya kalau masyarakat tradisional itu mempunyai kelembagaan adat, mana buktinya bahwa kelembagaan adat itu ada. Ternyata sulit membuktikannya karena semua aturan kelembagaan itu diteruskan dari generasi ke generasi dengan cara lisan. Kalau kita tanya, misalnya, apa pengetahuan mereka tentang alam dan mana buktinya. Pengetahuan alam dan pembuktiannya juga sulit ditemukan karena pengetahuan itu juga ditularkan kepada generasi berikutnya secara lisan. Masyarakat tradisional mempunyai segudang pengetahuan empirik mengenai obat-obatan. Bukti pengetahuan mengenai obat-obatan juga sulit ditemukan karena pengetahuan itu ditularkan ke generasi-generasi berikutnya juga secara lisan.

Pertanyaannya adalah: "Dalam abad sekarang, abad telekomunikasi, abad elektronik, abad internet dapatkah suatu kebudayaan *survive* kalau dia hanya mengandalkan pada tradisi-tradisi lisan?" Jawaban saya tegas: "Tidak bisa, mereka akan kalah!" Kekalahan mereka ini akan merupakan tragedi bagi kita karena pengalaman empirik yang telah dijalani selama ratusan tahun itu mempunyai banyak sekali bekal kearifan yang bisa kita gali.

Dalam keadaan di mana masyarakat adat ini sudah berada di bawah angin, katakanlah terhadap peradaban yang timbul sesudahnya maka setiap dialog antara kedua kebudayaan itu selalu berakibat pada terdesaknya tradisi-tradisi kita. Dan terdesaknya tradisi ini juga menciptakan berbagai akibat langsung pada lingkungan hidup misalnya kerusakan lingkungan.

Marilah kita bayangkan suatu masyarakat adat yang hidup sederhana dan harmonis dengan alam. Dalam pengertian itu mereka hidup secara berkecukupan. Namun, karena adanya intrusi kebudayaan modern maka masyarakat adat itu mempunyai berbagai tuntutan hidup tambahan. Mereka ingin anaknya disekolahkan, mereka ingin mendirikan rumah-rumah yang dilihat di kota, mereka ingin memiliki perangkat rumah tangga yang konon kabarnya menjadi pertanda kemajuan. Nah, bagaimana caranya suatu masyarakat yang hidup secara subsisten bisa memenuhi semua tuntutan baru ini. Tidak ada caranya kecuali mereka terpaksa merusak lingkungan karena ada intrusi masyarakat modern itu.

Apakah ada jembatan lain yang perlu kita tumbuhkan supaya kearifan lingkungan itu mempunyai fungsi dalam peradaban modern atas dasar pemetaan potensi dari ma-

sarakat tradisional itu baik potensi kelembagaannya, potensi pengetahuan alamnya maupun potensi-potensi lainnya. Adalah kerja kita semua untuk memetakan semua itu. Oleh karena itu dalam perjalanan saya ke Maluku Tenggara kami menganjurkan, misalnya untuk membuat padanan dari organisasi adat itu dengan organisasi modern; coba dituliskan semua kearifan mereka; coba dipetakan tanah-tanah adatnya. Orang lupa bahwa memetakan tanah dewasa ini jauh lebih mudah dibandingkan pemetaan tanah di waktu lalu, karena sekarang sudah ada instrumen yang namanya *Geographical Positioning System* (GPS). Dengan bermobilitas komputer seharga Rp5 juta orang bisa melakukan pemetaan tanah. Hal ini penting karena kalau tanah tidak dipetakan maka masyarakat adat tidak mempunyai *bargaining position* jika dia menghadapi kerja birokrasi misalnya dari Badan Pertanahan Nasional. Tidak ada *defence*-nya. Memang peta yang dibuat oleh masyarakat adat itu mungkin belum bisa diperlakukan sebagai *legal document* tetapi *a document is better than nothing*.

Saya kira masyarakat adat mempunyai suatu organisasi yang selalu bisa dicari padanannya dalam organisasi modern. Apakah dicari padanannya dalam Yayasan, dalam Koperasi, ataukah dalam Perseroan Terbatas. Yang lebih sulit lagi adalah kerja berikut, yaitu bagaimana mencari padanan kegiatan ekonomi subsistensi ini pada kegiatan ekonomi yang lebih bernilai tambah.

Kita tentu ingat bahwa masyarakat tradisional sudah sempat menjadi *cover story* dari majalah *Time*, di mana disebutkan bahwa punahnya masyarakat ini juga menyebabkan punahnya sekian banyak ilmu pengetahuan empirik yang berabad-abad telah hidup di kalangan itu.

Pengetahuan empirik ini bagi masyarakat modern bukan main nilainya dan itulah sebabnya nanti dalam konvensi tentang keanekaragaman hayati kita juga harus berpikir tentang apa yang disebut sebagai *the right of indigenous peoples* dalam kaitannya dengan *bio-diversity* itu. Yang menampung pengetahuan empirik yang tradisional ini sebetulnya sudah banyak. Salah satu di antaranya adalah perusahaan kosmetik dan perusahaan jamu-jamuan di Indonesia. Yang lainnya adalah manual dari Perhimpunan Pencinta Alam maupun dari Satuan-satuan Komando dari segala penjuru dunia apakah itu Rusia, Inggris, Amerika, dan Indonesia. Manual tersebut penuh dengan pengetahuan-pengetahuan empirik yang berguna misalnya *jungle survival* yang merupakan pengetahuan empirik yang telah digali dari masyarakat tradisional. Saya kira perusahaan farmakologi juga memanfaatkan pengetahuan itu; misalnya dengan adanya kegiatan yang dilakukan antara pemerintah Costa Rica dengan pabrik Mercks di Amerika untuk menggali potensi keanekaragaman hayati Costa Rica untuk tujuan industri. Dan pemerintah Costa Rica pun telah berinisiatif untuk menciptakan pekerjaan baru yang melibatkan masyarakat tradisional itu yaitu apa yang disebut sebagai *para taxonomy*.

Kita belum sampai ke sana. Kita baru mengadaptasi beberapa karakter dari masyarakat tradisional ini lewat kegiatan-kegiatan yang sebetulnya lebih mirip kepada kesenian. Baik dalam rangka mempopulerkan tari-tarian mereka maupun *handicraft* utamanya

yaitu tekstil, tapi apa yang ada di balik itu semua belum kita gali.

Jembatan-jembatan ke masyarakat tradisional ini perlu kita galang dan kita bentuk serta kita gunakan. Hal ini menyangkut manajemen lingkungan hidup kita dan juga menyangkut karakter dari bangsa kita sendiri. Kita tentunya ingin maju ke depan dengan menggunakan sebanyak mungkin warisan budaya kita. Tetapi apa yang dimaksudkan dengan warisan budaya ini belum kita tajamkan definisinya secara lebih instrumental. Apa yang disebut sebagai warisan budaya lebih banyak kita ungkapkan sebagai ungkapan rasa hormat kita terhadap masa lalu bangsa kita. Dan hal ini sering juga diungkapkan secara tidak betul dan secara distor-tif.

Oleh karena itu jika kita ingin *survive* ke abad 21 sebagai bangsa yang modern tapi tetap berkepribadian Indonesia kita harus bertanya apa kepribadian Indonesia itu? Bunkankah kepribadian Indonesia itu dapat kita temukan akar-akarnya dalam masyarakat tradisional kita. Kemudian kita juga harus menentukan apa yang baik dan apa yang tidak baik dari warisan budaya itu. Karena kita juga tidak bermaksud mendewakan *nativism*, misalnya. Marilah kita tidak mengulang tragedi dari bangsa-bangsa lain yang mengucilkan masyarakat tradisionalnya dalam *enclave-enclave* budaya yang serba tertinggal. Marilah kita menggali kearifan lingkungan hidup itu dalam pengertian yang luas.

Kearifan Budaya Masyarakat Lokal Melestarikan Lingkungan*

J.P. Rahail

SAYA mendapat kehormatan, disempatkan menyampaikan bahasan menyangkut "Kearifan Budaya Masyarakat Lokal Melestarikan Lingkungan". Enam kata ini menyimpulkan dua pengertian, yaitu: (a) kearifan budaya masyarakat lokal; dan (b) melestarikan lingkungan.

Khusus untuk sebutan "masyarakat lokal" dalam pembicaraan ini, saya akan menggunakan istilah "masyarakat adat", dalam hal ini adalah masyarakat yang belum sepenuhnya terjangkau atau tersentuh oleh berbagai hal kemajuan sekarang ini dan mungkin seterusnya. Ada juga dipakai istilah "suku asli", namun saya lebih cenderung memakai istilah "masyarakat adat" karena kehidupan adatnya itulah justru yang membuat mereka merupakan suatu masyarakat yang khas dan unik, banyak berbeda dengan apa yang disebut sebagai masyarakat "modern" saat ini. Saya tidak akan menggunakan istilah lain yang juga umum dipakai se-

lama ini, misalnya istilah "suku terasing" atau "masyarakat tertinggal", dan lain sebagainya. Saya tidak akan menggunakan istilah semacam itu, karena seakan-akan menempatkan masyarakat adat atau masyarakat tradisional sebagai kaum yang tidak memiliki apa-apa, termasuk tidak memiliki pengetahuan dan kearifan yang justru sekarang saya diminta menyampaikannya dalam lokakarya ini.

Berbicara menyangkut kearifan budaya masyarakat adat/lokal dalam melestarikan lingkungan hidup, saya ingin menggambar-kannya dengan satu cerita rakyat yang dituturkan dalam nasihat-nasihat para leluhur/orang tua-tua kami di Kepulauan Kei.

Para leluhur/orang tua-tua kami dulu itu banyak kali juga berlayar ke pulau-pulau lain dengan perahu (*kalulis*) besar yang disebut *bauk*. Mereka, dalam pelayarannya selalu saling menasehati satu sama lainnya tentang hal menjaga dengan baik apa yang ada dalam *bauk* itu. Nasehat itu mengatakan bahwa kita yang berada di dalam satu *bauk*, mempunyai bumi hanya sebesar *bauk* itu sa-

*Makalah pengantar diskusi pada Lokakarya Jurnalistik Lingkungan & Pembangunan Berkelanjutan, Ambon, 10-15 Juli 1995, kerja sama KONPHALINDO, BAILEO MALUKU & Harian Umum SUARA MALUKU.

ja. Karena itu, apa saja yang ada di *bauk* harus dijaga sebaik-baiknya, termasuk kelapa yang dikupas, tempurung dan sabutnya, penggal-penggal bambu, gaba-gaba, kayu dan lain sebagainya yang ada tidak boleh di buang-buang percuma ke dalam laut. Semua barang-barang tersebut harus digunakan sebaik dan sehemat mungkin, termasuk perlunya penghematan pemakaian air minum, dan juga selalu siap untuk menampung air hujan yang turun.

Satu syair dari cerita rakyat itu berbunyi demikian:

Ead enloin rak it did sus beb, it did nuhu meet I rek habo, bauk I ma fel it batang rumud i nak fo it batang habo bauk I en hov af-afa bisa naa habo bauk raan i.

Dapat diterjemahkan sebagai berikut:

Kaki kita telah terangkat dari tanah tumpah darah kita, bumi/tanah kita hanyalah perahu/*bauk* ini, olehnya kalau maju jaga tubuh/diri kita, maka jagalah sebaik-baiknya perahu/*bauk* ini dengan semua barang di dalamnya.

Begitu pula kembalinya dari pelayaran. Di kampung atau di rumah, sewaktu-waktu dan lebih banyak di waktu malam hari, orang tua-tua itu berkumpul dengan keluarga, anak cucu, selalu menceritakan kisah-kisah pelayarannya dengan nasehat-nasehat selama perjalanan di atas *bauk*, yakni tiada lain di atas bumi kita ini.

Adapun tentang kampung halaman sendiri (darat/tanah), bait berikutnya dari syair dalam cerita rakyat tersebut adalah sebagai berikut:

Ead en habat it dok en uun habat rak naa it did Ohoi nuhu manfang wait it ler-leran dedan hanar esmer lerwav I, wainfo it batang non it did fitroa fitnangan.

Ead en habat pengertiannya: telah berada kembali di atas tanah atau bumi asli. Secara

lengkap, terjemahan syair tersebut adalah sebagai berikut:

Kita sudah tiba dan berada kembali di tanah tumpah darah, kampung halaman yang menghidupkan kita siang dan malam, pagi dan sore, yang harus kita jaga, juga tanah ini dengan segala pemilikan-nya dan yang memang menjadi hak milik kita.

Oleh karena sumber kehidupan kita itu diambil dari wilayah tanah petuanan kita dalam bumi ini, maka pemilikannya harus diatur dan dijaga untuk menjaga terpenuhinya kebutuhan kehidupan kita.

Singkatnya, cerita rakyat dengan syair-syairnya itu sebenarnya sudah menggambarkan secara umum bagaimana pandangan dan sikap dasar masyarakat adat terhadap bumi kita ini, terhadap karunia sumber daya alam dan lingkungan hidup sekitarnya.

Bahkan sesungguhnya kemauan masyarakat adat untuk memanfaatkan, tetapi sekaligus menjaga dan melestarikan alam sekitarnya, demi menjamin kelangsungan kehidupan pribadi ataupun bersama (masyarakat), telah tertuang jelas dalam banyak petuah, syair atau cerita-cerita rakyat yang diwariskan secara lisan turun-temurun dari satu generasi ke generasi berikutnya. Khusus di masyarakat adat di Kepulauan Kei, falsafah pemanfaatan/pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara lestari tersebut, sudah tertuang dalam tujuh bait dari suatu syair yang menjadi dasar hukum adat Kei, sebagai berikut:

Itdok fo ohoi itnian fo nuhu
(Kita mendiami kampung di mana kita hidup dan makan dari tanahnya)

Itdok itdid kuwat dokwain itwivnon itdid mimiir/ bemiir
(Kita menempati tempat kita dan tetap menjaga apa yang menjadi bagian kita)

Itwarnon afa ohoi nuhu enhov ni hukum adat
(Kita memikul semua kepentingan kampung kita)

dengan hukum-hukum adatnya)

Itwait teblo uban ruran

(Kita hidup sejujur-jujurnya dan tetap berjalan tegak lurus ke depan)

Ikbo hukum adat enfangnan enbatang haraang

(Dengan demikian adat akan melindungi kita)

Nit yamad ubudtaran, nusid teod erhoverbatang fangnan

(Sehingga leluhur pun ikut menjaga kita)

Daud enfangnan wuk

(Dan Tuhan pun akan merestui kita)

Dalam prakteknya, falsafah tersebut masih dipraktekkan sampai saat ini oleh masyarakat adat di Kepulauan Kei. Tentu saja sudah ada juga yang tidak terlalu peduli lagi, terutama di kalangan anak-anak muda yang sudah terpengaruh oleh kebudayaan dan gaya hidup dari luar. Tetapi, sebagian besar masyarakat yang hidup di kampung masih menjalankannya dengan patuh. Salah satu contoh yang sudah mulai dikenal luas secara nasional, bahkan juga internasional, adalah praktek *sasi*, kalau di Kepulauan Kei disebut *vot* (Kei Besar) atau *yutut* (Kei Kecil). Bagi mereka yang berasal dari luar Maluku, mungkin perlu dijelaskan sedikit bahwa *sasi* adalah peraturan yang diputuskan dalam musyawarah adat untuk melindungi suatu jenis makhluk alam tertentu, atau suatu kawasan tertentu, dalam jangka waktu tertentu pula, demi menjaga kelestariannya. Di wilayah adat Maur Ohoiwut yang saya pimpin, misalnya, ada *sasi lola* (salah satu jenis kerang laut) yang dilaksanakan rata-rata untuk jangka waktu 2-4 tahun. Dengan *sasi*, maka *lola* dapat dipertahankan kelestariannya untuk terus berkembang-biak secara alamiah, secara wajar dan sehat (tidak memakai obat-obatan kimia atau cara-cara pembiakan) yang akan merusak ekosistem laut dan pantai setempat. Hasilnya pun sudah terbukti sejak ratusan tahun yang lalu cukup memadai dan memberi keuntungan ekonomis yang

baik bagi masyarakat. Sebagai contoh, masyarakat adat di desa saya di Watlaar, setelah memberlakukan *sasi lola* selama tiga tahun, dapat memanen hasil sebanyak 2,5 ton bersih pada bulan November 1994 yang lalu. Dengan harga jual di pasaran umum sebesar Rp 20.000 per kilogram, maka kami mampu mengumpulkan dana yang cukup lumayan untuk membiayai banyak kegiatan dan pembangunan desa kami, misalnya memperbaiki gedung sekolah, bahkan membiayai program pendidikan kearifan tradisional lingkungan hidup untuk anak-anak kami sejak usia dini di TK dan SD (sebagai kurikulum muatan lokal), juga membangun balai desa baru, dan sebagainya.

Itu hanya salah satu contoh saja. Ada banyak contoh lainnya, seperti *sasi kelapa*, *sasi meti* atau seperti *sasi ikan lomp*a di Pulau Haruku di Maluku Tengah. Sudah mulai banyak penelitian ilmiah yang membuktikan bahwa praktek sistem tradisional masyarakat adat semacam itu memang layak dipertimbangkan dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang sekarang dianjurkan di seluruh dunia. Itulah sebabnya mengapa Presiden Republik Indonesia, melalui Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, telah memberikan penghargaan Hadiah Kalpataru kepada masyarakat adat di Haruku pada tahun 1985 yang lalu. Tetapi, penghargaan simbolis saja tidak cukup. Diperlukan tindakan-tindakan nyata yang lebih terpadu dari semua pihak untuk mendukung pelaksanaan praktek kearifan budaya masyarakat adat tersebut. Salah satu tindakan yang sangat mendesak dibutuhkan saat ini adalah pengakuan hukum formal atas hak-hak ulayat masyarakat adat untuk mengelola sumber daya alam dalam wilayah petuanannya. Tanpa pengakuan, perlindungan dan kepastian jaminan hukum semacam itu, maka keberlangsungan kearifan dan cara-cara tradi-

sional yang menjaga kelestarian lingkungan tersebut, juga sulit dijamin.

Dalam hal ini, saya menyambut baik kebijakan Menteri Negara Lingkungan Hidup, dalam laporannya yang paling terakhir,¹ menekankan pentingnya tiga hal: (a) adanya pengakuan hak-hak cipta dan pemilikan pengetahuan serta hak-hak kehidupan masyarakat tradisional; (b) perlunya mengaktifkan kembali lembaga-lembaga masyarakat tradisional dan prasarananya yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup secara lestari; dan (c) perlunya penghargaan terhadap pengetahuan dan kearifan masyarakat tradisional mengenai lingkungan hidup.

Masalahnya sekarang adalah bagaimana menerapkan kebijakan pokok tersebut dalam program-program konkret, terutama di daerah-daerah terpencil di mana sebagian besar masyarakat adat di Indonesia ini bermukim. Saya berharap agar seminar ini juga dapat mengungkapkan permasalahan ini

agar mendapat perhatian serius dari semua pihak.

Begitulah yang dapat disampaikan pada kesempatan ini. Serba singkat dan umum saja, sebagai pengantar diskusi dan dialog antara kita. Jika ada yang berminat untuk mengetahui lebih rinci berbagai kearifan dan kebiasaan lain dari masyarakat adat dalam menjaga dan melestarikan lingkungannya, terutama di masyarakat adat Kepulauan Kei dan di Wilayah Adat Maur Ohoiwut yang saya pimpin, dapat dibaca dalam dua buku tulisan saya yang sudah diterbitkan untuk umum.²

²Buku pertama berjudul *Larwul Ngabal: Hukum Adat Kei Bertahan Menghadapi Arus Perubahan*; sudah terbit dalam edisi bahasa Indonesia oleh Yayasan SEJATI, Jakarta, 1994, sementara edisi bahasa Inggrisnya masih dalam proses percetakan dan direncanakan terbit pada bulan Agustus-September 1995 bersamaan dengan edisi bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Buku kedua berjudul *Bat Batang Fitroa Fitnangan: Tata Guna Lahan & Laut Tradisional Kei*. Buku pertama diberi kata pengantar oleh mantan Menteri Negara Kependudukan & Lingkungan Hidup, Bapak Prof. Dr. Emil Salim; sedang buku kedua diberi kata pengantar oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup saat ini, Bapak Ir. Sarwono Kusumaatmadja (edisi Indonesia), dan pakar kelautan internasional dari Australia, Dr. Robert E. Johannes (edisi Inggris).

¹Lihat risalah Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, *Indonesian Country Report on Implementation of Agenda 21, 1995*, halaman 19. Terima kasih pada rekan-rekan KONPHALINDO dan BAILEO MALUKU untuk bantuan terjemahan risalah tersebut.

Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*

Abdon Nababan

Pengantar

DENGAN luas keseluruhan kurang lebih 5 juta km² dengan lebih dari 17.000 pulau, Indonesia merupakan negara kepulauan tropis terluas di dunia. Dengan posisinya yang membentang sekitar 5.000 km di garis khatulistiwa, Indonesia diperkirakan memiliki tidak kurang dari 47 tipe ekosistem yang sangat kaya dengan keanekaragaman hayati, salah satu yang terkaya di dunia. Kekayaan hayati ini telah menghidupi lebih 500 kelompok etnis asli penghuni negeri ini selama ratusan atau bahkan ribuan tahun. Mereka hidup tersebar mulai dari garis pantai, seperti suku Bajau di Teluk Tomini, sampai di daerah pegunungan, seperti Orang Dani di Lembah Baliem, Pegunungan Jayawijaya. Pengetahuan mereka

tentang lingkungan lokalnya berkembang dari pengalaman sehari-hari. Dari sistem pengetahuan lokal ini, kebudayaan mereka pun terus beradaptasi dan berkembang agar mampu menjawab persoalan-persoalan yang muncul.

Salah satu dari hasil perkembangan kebudayaan tersebut adalah terciptanya suatu sistem pengelolaan atas sumber daya alam yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan mereka secara berkesinambungan. Berbagai tradisi, upacara adat dan tindakan sehari-hari mereka mengandung makna yang dalam atas hubungan mereka dengan lingkungannya. Konservasi tradisional, yang didasari nilai-nilai dan kearifan lingkungan ini, telah terbukti mampu mempertahankan kehidupan mereka selama berabad-abad di lingkungan lokal mereka hidup. Hal ini menjadi sangat relevan dan penting diungkapkan di tengah pergulatan kita mencari pemecahan atas persoalan-persoalan lingkungan, khususnya kerusakan sumber daya alam, yang muncul sebagai dampak pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan eko-

*Makalah ini disajikan dalam Seminar Setengah Hari, kerja sama CSIS dan Yayasan SEJATI dalam rangka Merayakan Setengah Abad Kemerdekaan, dengan tema: "Kebudayaan, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan". Jakarta, 7 Agustus 1995.

nomi selama ini. Pertanyaannya sekarang: apa dan bagaimana konservasi tradisional ini bisa secara maksimal memberi kontribusi terhadap tercapainya pembangunan berkelanjutan di Indonesia?

Bagaimana pun, keberhasilan usaha konservasi tidak hanya ditentukan banyaknya pengetahuan kita tentang obyek konservasi itu sendiri, tetapi yang juga menjadi sangat penting adalah bagaimana pandangan para pelaksana dan penerima manfaat dari usaha-usaha konservasi tersebut. Dalam hal ini masyarakat tradisional berada pada posisi sebagai pelaksana dan sekaligus penerima manfaat langsung atas usaha-usaha konservasi. Mereka tentu memiliki pandangan sendiri tentang konservasi. Dalam konteks demikian, jawaban hipotesis terhadap pertanyaan di atas adalah bahwa masyarakat tradisional dengan kebudayaan harus menjadi komponen penting dalam strategi pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Berdasarkan temuan-temuan penelitian pendahuluan yang dilakukan oleh Yayasan SEJATI selama tiga tahun terakhir di empat propinsi, yaitu: Kalimantan Timur, Maluku, Irian Jaya dan Nusa Tenggara Timur, maka pada bagian selanjutnya makalah ini, kami akan mencoba melihat peluang dan hambatan bagi konservasi tradisional ini dalam pelestarian lingkungan di Indonesia.

Kearifan Lingkungan dalam Budaya Tradisional

Cuplikan Kasus-kasus

Orang Dani di Lembah Baliem (1.650 dpl.) di Pegunungan Jayawijaya, Irian Jaya, menggunakan tongkat sederhana sebagai cangkul pengolah lahan kebun ubi. Sadar

atau tidak sadar, penggunaan teknologi sederhana ini berfungsi dalam konservasi tanah kebun di lereng bukit (yang memang sensitif terhadap erosi dan longsor). Cara lain untuk mengkonservasi lahan di lereng bukit adalah dengan sistem bera, yaitu mengistirahatkan lahan kebun bertahun-tahun (bisa sampai 10 tahun) setelah digunakan selama dua siklus penanaman secara berturut-turut. Di daerah lembah yang selalu lembab/berair Orang Dani mengembangkan satu sistem irigasi yang canggih, dan perlakuan-perlakuan tertentu seperti pembakaran sisa tumbuhan, penggunaan lumpur dari dasar parit sebagai pupuk alam dan pembuatan guludan sebagai media tanam. Semua kegiatan ini dimaksudkan untuk mempertahankan kesuburan tanah dan menjaga produktivitas kebun ubi. Sebagai suatu kawasan yang paling padat penduduknya di Irian Jaya, sistem pengetahuan lokal mereka dan praktek berkebun seperti ini merupakan hasil dari suatu proses adaptasi terus-menerus dengan kondisi alam lokal untuk mencapai proses produksi bahan pangan hingga benar-benar efisien. Orang Dani selalu merencanakan pembukaan kebun secara hati-hati sesuai dengan kecukupan pangan mereka sendiri beserta ternak babinnya.

Dalam hal ini, untuk mencegah "perebutan" lahan antara manusia dan babi maka keseimbangan antara jumlah babi yang dipelihara dengan ketersediaan lahan untuk produksi ubi dan juga tempat babi "mencari makan" merupakan faktor sangat penting dipertimbangkan seorang petani Dani di Lembah Baliem.¹

¹Cuplikan kasus dari: Wamebu, Z., dkk., *Tanah Kami, Ilmu Kami: Kehidupan Kita*. Laporan Studi Lapangan tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Tradisional & Persepsi Masyarakat atas Tanah di Irian Jaya (belum diterbitkan). Yayasan SEJATI, 1995.

Masyarakat Negeri Haruku di Pulau Haruku, salah satu pulau di gugusan pulau-pulau Lease di Maluku Tengah, memiliki peraturan hukum adat, yang dikenal dengan *sasi*. *Sasi* bisa diartikan sebagai larangan mengambil hasil alam tertentu sebagai upaya pelestarian mutu dan populasi sumber daya alam hayati. Dalam konteks yang lebih luas, *sasi* menjadi suatu pengaturan hubungan manusia dengan alamnya berupa *sasi* laut, *sasi* hutan/darat dan *sasi* sungai dan juga hubungan antar manusia di dalam wilayah *sasi*, yaitu *sasi* dalam negeri. Di samping empat macam *sasi* tersebut, masyarakat juga memiliki *sasi* yang khusus mengatur pemanfaatan ikan lompia dan merupakan perpaduan antara *sasi* laut dan *sasi* sungai. Sebagai kumpulan peraturan yang mengikat seluruh warga negeri, maka *sasi* dilengkapi dengan mekanisme pengambilan keputusan dan penegakan aturan-aturan adat yang bisa dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini sistem kelembagaan adat menjadi sangat penting. Aturan-aturan adat di dalam *sasi* harus diputuskan dalam kerapatan Dewan Adat yang disebut *Saniri'a Lo'osi Aman Haru-Ukui* atau "Saniri Lengkap Negeri Haruku". Keputusan ini kemudian dilimpahkan pelaksanaan, pengawasan dan pemberian sanksi atas pelanggaran kepada lembaga *Kewang*, yang terdiri dari seorang Kepala *Kewang* Darat, seorang Kepala *Kewang* Laut, seorang Pembantu (*Sekel*) Kepala *Kewang* Darat, seorang Pembantu (*Sekel*) Kepala *Kewang* Laut, seorang Sekretaris, seorang Bendahara dan beberapa orang anggota.²

Orang Kimaam yang mendiami Pulau Kimaam Selatan yang berawa-rawa di Kabupaten Merauke telah mengembangkan sistem pertanian yang canggih untuk menghasilkan ubi sebagai makanan pokok mereka. Dengan tipe ekosistem dataran rendah yang selalu berair dan lahan kebun terbenam di kala laut sedang pasang, penanaman dan perawatan ubi harus sedemikian canggih dan rumit untuk bisa menghasilkan ubi-ubi "rak-sasa".³ Pada kondisi alam demikian, Orang Kimaam Selatan membuat kebun ubi "terapung" dengan parit-parit pengatur air yang rumit. Pengetahuan mereka tentang berbagai media tumbuh (ilmu tanah) dan perubahan musim dan iklim dengan "membaca" peredaran benda-benda langit dan arah angin (ilmu meteorologi dan geofisika) berkembang dengan sangat mengagumkan.

Mereka menggunakan media tumbuh berdasarkan jenis pasir yang sifat-sifatnya berbeda (yaitu: *peca*, *kenci*, *ciwawuna* atau *igu-iguna*) pada setiap kondisi iklim tertentu. *Peca* mempunyai sifat menahan panas sehingga digunakan pada musim panas. *Kenci* adalah sejenis pasir yang bercampur dengan kerang siput dan bersifat menapis air sehingga digunakan pada musim hujan untuk mencegah pembusukan ubi. *Ciwawuna* atau *igu-iguna* merupakan jenis pasir penyubur. Orang Kimaam di daerah ini juga memiliki upacara adat *Dambu*, yaitu satu ajang atau kontes berkebun, berdasarkan ukuran besar ubi dan hasil kebun lainnya. Pemenang *Dambu* akan dihormati dan dinaikkan status sosial di tengah masyarakatnya. Upacara ini mendorong penduduk untuk terus meningkatkan mutu genetis ubi, pro-

²Cuplikan kasus dari: Kissya, E, "Sasi Aman Haru-Ukui: Tradisi Kelola Sumber Daya Alam Lestari di Haruku". *Seri Pustaka Khasanah Budaya Lokal* no. 2. Yayasan SEJATI, 1993.

³Ukuran ubi "rak-sasa" yang pernah ditemukan di Desa Sabon mencapai 60 kilogram dengan keliling lingkaran tengah tertinggi hampir 2 meter dan dipikul oleh 6 orang saat dipindahkan.

duktivitas kebun dan keanekaragaman varietas ubi. Di Desa Sabon saja berhasil ditemukan 144 varietas ubi, atau lebih tinggi dari yang ditemukan di Palimo di Lembah Baliem hanya 74 varietas.⁴

Orang Busang di Long Pahangai, suatu daerah terpencil di hulu *riam* Sungai Mahakam, melakukan perladangan berotasi untuk tetap menjamin kesuburan lahan dan selalu berusaha untuk sedikit mungkin membuka hutan perawan untuk lahan perladangan. Karena itu penduduk harus menghitung betul kebutuhan pangan bagi mereka sendiri dan anjing-anjing pemburu. Satu kaleng benih padi akan menghasilkan panen minimal 25 kaleng gabah, yang cukup untuk satu orang dewasa dengan beberapa ekor anjing pemburu. Kalau untuk satu hektar ladang dibutuhkan antara 3,5-4 kaleng bibit maka satu orang penduduk dengan beberapa ekor anjing paling tinggi 0,3 hektar lahan ladang setiap tahun. Di dalam satu lahan penduduk biasanya menanam beberapa varietas padi lokal yang berbeda sifatnya. Penduduk mengerti betul varietas yang cocok untuk kondisi lahan tertentu. Pengetahuan penduduk yang mendalam atas sifat-sifat setiap varietas padi dan kondisi lahan setempat memungkinkan penduduk untuk melakukan perbaikan mutu genetik padi lokal dan sekaligus meningkatkan keragaman varietas. Pengetahuan dan praktek yang hampir sama juga ditemukan di desa-desa lain di hulu Sungai Mahakam. Petani-petani ladang di Desa Long Hubung (di bagian hilir Long Pahangai) berhasil mengidentifikasi 45 macam padi ladang lokal, yang satu sama lain berbeda sifat-sifat tumbuh, karakteristik fisik dan cara penanamannya. Pengaturan siklus penanaman padi ladang dilakukan dengan

ketat yang disertai dengan rangkaian upacara adat. Lewat berbagai upacara adat ini, kebersamaan komunal Orang Busang di Long Pahangai tetap terjaga dan keyakinan rohani mereka atas tanah dan hutan di sekitar desa pun tidak terputus.⁵

Orang Evav yang menghuni bagian utara Pulau Kei Besar di Maluku Tenggara telah memiliki sistem pengelolaan sumber daya alam yang mantap. Penduduk di kawasan ini terhimpun dalam satu wilayah kesatuan adat Maur Ohoiwut. Dengan pranata-pranata adat, di antaranya yang sering disebut *sasi*, mereka mengatur pemanfaatan berbagai macam hasil alam, seperti kelapa dan lola atau *trochus*. Hukum adat yang mereka sebut *larwul ngabal*, ditegakkan untuk menjaga pemanfaatan sumber daya alam yang lestari, distribusi hasil yang merata dan sekaligus menjamin ketertiban serta keadilan di tengah masyarakat adat. Secara tradisional mereka sudah memiliki sistem kepemilikan komunal atas daratan dan laut, dari mulai hak marga (*mata rumah*), *soa* (secara administratif setingkat dusun), orang kaya (setingkat desa), kawasan adat (terdiri dari tiga kawasan: Reflim Waf, Reflim Rat dan Ohoitel Warat), dan terakhir pada tingkat *rat-skap* (wilayah kesatuan adat) Maur Ohoiwut. Pengaturan hak kepemilikan ini juga diikuti dengan pengaturan adat atas penggunaan darat dan laut. Tata guna lahan (darat dan laut) ini didasarkan pada fungsi zona tersebut sesuai dengan kandungan sumber daya alam di dalamnya. Setiap zona kawasan diberi nama dalam bahasa setempat.⁶

⁵Cuplikan kasus dari: Harahap, D. dkk., "Menjadi Orang Asing di Tanah Sendiri". Laporan Observasi di Kalimantan Timur (belum diterbitkan). Yayasan SEJATI, 1993.

⁶Rahail, J.P., "Larwul Ngabai: Hukum Adat Kei". Yayasan SEJATI, 1994; Ukru, N. dkk. 1993. "Potret

⁴Cuplikan kasus dari: Wamebu, Z, "Tanah Kami, Ilmu ...".

Orang Mollo dari kesatuan adat Mella di Timor Tengah Selatan, NTT, yang hidup di daerah kering (mereka sebut: *pah meto*) berupa savana masih mempertahankan pranata-pranata adat yang menjaga daerah mereka dari kekurangan air dan mempertahankan kualitas lahan pertanian. Dengan cara tradisional mereka membangun hutan buatan, berupa kebun campuran yang dikenal dengan *poan*, dengan maksud melindungi mata air di dekat kampung, dan sekaligus menyediakan kebutuhan sehari-hari mereka seperti sirih, kelapa, kopi, pinang dan tanaman obat-obatan. *Poan* ini juga bisa terjadi dari bekas satu kampung sudah berubah menjadi hutan sehingga harus dilindungi dari ternak (khususnya kerbau atau sapi), yaitu dengan berpindah kampung. Alasan lain perpindahan kampung ini adalah karena berkurangnya kawasan tempat merumput bagi ternak. Bekas kampung yang telah berubah menjadi *poan* tetap diakui sebagai milik kelompok penduduk yang pernah menghuninya. *Poan* tetap dijaga dan terus-menerus diperkaya dengan berbagai jenis tanaman baru yang bermanfaat bagi pemiliknya. Lewat pranata adat, yang dikenal dengan *banu*, mereka mengatur pemanfaatan *poan* sebagai kawasan yang dikelola bersama (bisa berdasarkan suku, marga, atau keluarga). *Banu* sendiri hanya berupa tanda yang berisi kumpulan larangan-larangan yang mengatur daur pemanfaatan jenis-jenis sumber daya yang ada di hutan (buatan). *Banu* ini juga merupakan adat yang mengatur pembagian hasil di antara warga secara adil (sebagai alat pemerataan hasil atas milik bersama).

Orang-orang Kalah". Laporan hasil pengamatan lapangan (belum diterbitkan). Yayasan SEJATI; Rahail, J.P. 1995. "Bat Batang Fitroa Fitnangan" (sedang diterbitkan oleh Yayasan SEJATI).

Prinsip-prinsip Konservasi dalam Budaya Tradisional

Uraian kasus-kasus di atas hanyalah sebagian dari kasus-kasus yang telah didokumentasikan oleh Yayasan SEJATI. Paling tidak dari kasus-kasus di atas bisa menunjukkan bahwa hubungan masyarakat tradisional dengan ekosistem di sekitarnya adalah rumit dan multi-dimensional: sosial budaya, politik, ekonomi dan ekologi. Mereka memiliki sistem kepercayaan, hukum dan pranata adat, pengetahuan dan cara pengelolaan atas sumber daya alam secara lokal. Sebagai suatu komunitas, mereka memiliki ketergantungan dan keyakinan rohani tentang ekosistem setempat (tanah, hutan atau laut) sehingga pengelolaannya dilakukan dengan aturan-aturan yang ketat. Dengan pemahaman masyarakat tradisional yang mendalam tentang dimensi ekonomi, budaya dan keyakinan rohani terhadap ekosistem lokal (darat dan laut), maka mereka yang tinggal di kawasan tersebut mempunyai kepentingan jangka panjang untuk memelihara keberlanjutan sumber daya yang ada supaya tetap sehat dan menjadi lingkungan yang indah.⁷ Cuplikan beberapa kasus di atas menunjukkan bahwa kebudayaan-kebudayaan tradisional, khususnya dalam hal pengelolaan sumber daya alam secara tradisional telah memiliki prinsip-prinsip konservasi, di antaranya:

- rasa hormat yang mendorong keselarasan (harmoni) hubungan manusia dengan alam sekitarnya. Dalam hal ini masyarakat tradisional lebih condong memandang dirinya sebagai bagian dari alam itu sendiri;

⁷Jessup, T.C., "Konservasi Tradisional", *Conservation Indonesia* II, no. 1 (April-Juni 1995). WWF Indonesia Programme.

- rasa memiliki yang eksklusif bagi komunitas atas suatu kawasan atau jenis sumber daya alam tertentu sebagai hak kepemilikan bersama (*communal property resource*). Rasa memiliki ini mengikat semua warga untuk menjaga dan mengamankan sumber daya bersama ini dari pihak luar;
- sistem pengetahuan masyarakat setempat (*local knowledge system*) yang memberikan kemampuan kepada masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi dalam memanfaatkan sumber daya alam yang terbatas;
- daya adaptasi dalam penggunaan teknologi sederhana yang tepat guna dan hemat (*input*) energi sesuai dengan kondisi alam setempat;
- sistem alokasi dan penegakan aturan-aturan adat yang bisa mengamankan sumber daya milik bersama dari penggunaan berlebihan, baik oleh masyarakat sendiri maupun oleh masyarakat luar (pendatang). Dalam hal ini masyarakat tradisional sudah memiliki pranata dan hukum adat yang mengatur semua aspek kehidupan bermasyarakat dalam satu kesatuan sosial tertentu;
- mekanisme pemerataan (distribusi) hasil "panen" atas sumber daya milik bersama yang dapat mencegah munculnya kesenjangan berlebihan di dalam masyarakat tradisional. Tidak adanya kecemburuan atau kemarahan sosial akan mencegah pencurian atau penggunaan sumber daya di luar aturan adat yang berlaku.

Temuan-temuan ini membuktikan bahwa sistem pengetahuan lokal, kearifan masyarakat yang dalam atas "perilaku" alam dan diikuti dengan praktek pengelolaan sumber daya alam secara tradisional yang

lestari merupakan pilihan yang arif untuk mempertahankan keberlanjutan fungsi lingkungan lokal. Sebagai suatu sistem yang bersifat lokal, upaya-upaya pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat tradisional ini boleh dikatakan sudah teruji. Sistem pengetahuan dan praktek pengelolaan alam ini secara nyata juga mampu memperkaya keanekaragaman hayati suatu ekosistem, khususnya pada *agro-ecosystem*. Oleh karena itu, dengan memelihara dan mengembangkan sistem-sistem tradisional ini akan merupakan sumbangan bagi tercapainya pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Namun demikian, rangkaian kajian yang kami lakukan juga menunjukkan keprihatinan karena secara umum sistem-sistem lokal ini sedang menuju kepunahan. Hampir semua kasus-kasus yang kami dokumentasikan memperlihatkan bahwa sistem-sistem tradisional ini sudah tidak utuh lagi. Di banyak tempat, sistem pengetahuan ini masih tersimpan di benak orang-orang tua dalam berbagai bentuk tuturan (sastra lisan).

Di Tengah Perubahan

Masyarakat tradisional adalah komunitas yang dinamis yang berubah dari waktu ke waktu sebagai suatu proses adaptasi sesuai dengan perubahan yang terjadi pada lingkungan lokalnya. Sumber-sumber perubahan ini biasanya berupa masuknya pengaruh dari luar, tetapi juga bisa muncul dari dalam masyarakat itu sendiri. Persoalannya adalah apabila pengaruh unsur-unsur luar (lebih tepat disebut: gelombang intervensi) menjadi sedemikian besar sehingga nilai-nilai dan pranata-pranata sosial (adat) tidak mampu lagi mengakomodasikan nilai-nilai dan pranata sosial baru yang datang dari

luar dalam suatu proses transformasi yang sehat.

Pengaruh luar terhadap masyarakat tradisional di Indonesia telah berlangsung cukup lama, jauh sebelum masa kolonialisasi dan datangnya para missionaris agama baru. Puncaknya pun terjadi ketika bangsa Indonesia menerapkan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Menurut pendapat Michael R. Dove,⁸ antropolog yang cukup banyak melakukan penelitian masyarakat tradisional, pembangunan di Indonesia diartikan sebagai perubahan yang dikehendaki dan dibutuhkan sehingga apa saja yang dianggap kuno dan tidak mengalami perubahan dengan sendirinya dianggap sebagai keterbelakangan, termasuk kebudayaan tradisional yang dipandang sebagai penghalang proses pembangunan. Pada konteks ini pembangunan pun diartikan secara sempit sebagai modernisasi sehingga semua yang tradisional harus disingkirkan.

Dari hasil kajian di empat propinsi, kami akan mencoba menunjukkan kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat tradisional dalam proses perubahan yang sudah dan sedang terjadi.

Degradasi Sumber Daya Alam Hutan dan Laut

Hutan dan laut merupakan sumber daya yang paling penting bagi masyarakat tradisional di daerah-daerah penelitian. Terjadinya degradasi sumber daya alam ini sangat mempengaruhi kualitas hidup mereka. Degradasi sumber daya alam secara besar-besaran ini dimulai setelah pemerintah Orde

Baru menerapkan strategi baru pembangunan yang sangat berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan mengandalkan kekayaan sumber daya alam Indonesia. Pemerintah baru ini mengundang investor asing dengan berbagai macam kemudahan lewat UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang kemudian dengan investor domestik lewat UU No. 6 tahun 1969 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Walaupun tidak ada angka pasti, tetapi dari faktor-faktor penyebabnya bisa dipastikan bahwa laju kerusakan hutan di Kalimantan Timur, Maluku dan Irian Jaya sangat tinggi akibat serbuan modal yang sangat deras di daerah-daerah terpencil. Untuk Kalimantan Timur saja, dari kawasan hutan yang dikonsesikan kepada perusahaan-perusahaan HPH seluas 12,1 juta ha (75,6% dari areal berhutan) menghasilkan lebih 6 juta m³ kayu gelondongan setiap tahun. Kerusakan ini juga berdampak ganda akibat pembangunan jalan angkutan kayu sepanjang 17.284 km yang membuka akses bagi pendatang dari luar daerah (propinsi) masuk sampai ke daerah-daerah pedalaman. Rendahnya efisiensi pemanfaatan kayu oleh perusahaan-perusahaan HPH dengan meninggalkan banyak limbah di lantai hutan juga berdampak langsung pada timbulnya kebakaran hampir setiap tahun sejak 1980. Di samping itu kawasan hutan yang ada juga harus dikonversikan menjadi lahan pertanian bagi transmigrasi yang setiap tahunnya rata-rata mencapai 3.540 KK, dikonsesikan untuk HTI (sampai tahun 1992, pemerintah sudah memberikan konsesi kepada 21 perusahaan dengan luas 545.380 ha), dan dikonversikan menjadi perkebunan rata setiap tahunnya mencapai 13.908 ha.

Degradasi hutan ini diperkirakan akan terus berlanjut dengan laju yang lebih tinggi,

⁸Dove, Michael R. (penyunting). *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi* (Yayasan Obor Indonesia, 1985).

khususnya Irian Jaya, sebagai akibat dari kebijakan pemerintah untuk memindahkan industri-industri perikanan dari sebelah barat Indonesia yang sudah mengalami kelangkaan bahan baku. Kalau di Kalimantan Timur, Maluku dan Irian Jaya kerusakan hutan dan meningkatnya luas lahan kritis lebih banyak disebabkan eksploitasi hutan secara komersial, maka di NTT yang memang secara ekologis miskin hutan, persoalan lingkungan paling menonjol adalah menurunnya kualitas lahan terutama akibat pertambahan penduduk yang membutuhkan lahan yang semakin luas untuk usaha pertanian.

Di perairan Laut Maluku, Irian Jaya dan NTT terjadi kerusakan yang cukup tinggi terhadap ekosistem laut sebagai dampak dari *blue revolution* yang menyebabkan terjadinya eksploitasi berlebihan atas jenis-jenis hasil laut tertentu di beberapa daerah penangkapan. Penggunaan teknologi dan cara-cara penangkapan ikan yang tidak bertanggungjawab seperti penggunaan racun sianida untuk menangkap ikan hidup (*live fishing*) dan pemboman batu karang merupakan penyebab kerusakan habitat binatang laut. Kerusakan ekosistem laut ini juga tidak bisa dipisahkan dari tingginya pembabatan hutan di darat. Walau belum ada penelitian mendalam tentang dampak penggundulan hutan terhadap ekosistem laut, tetapi observasi di beberapa tempat secara visual menunjukkan tingginya sedimentasi di laut dangkal sekitar muara-muara sungai sebagai akibat tingginya erosi di bagian hulu.

Membandingkan aktivitas eksploitasi sumber daya alam yang padat modal (*capital intensive*) dengan usaha-usaha konservasi menunjukkan dengan jelas bahwa konservasi belum masuk pada agenda pembangunan yang perlu diprioritaskan. Dari segi alokasi kawasan saja, misalnya, terlihat bahwa ka-

wasan konservasi yang ada masih terlalu sedikit. Di Kalimantan Timur pemerintah pusat yang sudah mengalokasikan kawasan hutan 12,1 juta ha untuk perusahaan-perusahaan HPH, hanya mengalokasikan 1,924 juta ha untuk kawasan konservasi. Kawasan konservasi yang sedikit ini pun ternyata belum dikelola dan diawasi dengan baik dan efektif sehingga sering dirambah oleh perusahaan-perusahaan HPH yang bertetangga atau oleh masyarakat yang lapar lahan pertanian. Tumpang-tindih kawasan konservasi dengan penggunaan lain seperti HPH dan pertambangan juga merupakan ancaman serius bagi kawasan konservasi karena biasanya yang menjadi pemenangnya adalah sektor eksploitatif yang secara langsung memberi kontribusi terhadap penerimaan devisa.

Pengurusan Sumber Daya Ekonomi Masyarakat Tradisional

Persoalan lain yang juga ditemukan di lapangan adalah banyaknya konflik antara masyarakat tradisional dengan perusahaan-perusahaan penebangan hutan, penangkapan ikan, pertambangan dan HTI yang menyangkut hak atas hutan atau laut. Konflik-konflik ini muncul karena adanya tumpang-tindih antara kawasan hutan atau laut yang dimiliki secara tradisional (hak adat) dengan konsesi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada perusahaan-perusahaan pemegang konsesi. Kalau kita lihat peta alokasi sumber daya alam di tiga propinsi (Kalimantan Timur, Maluku dan Irian Jaya) maka akan terlihat dengan jelas betapa sempitnya ruang (*space*) yang tersedia bagi masyarakat tradisional. Boleh dikatakan bahwa dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya yang berkaitan dengan sumber daya alam, masyarakat tradisional

belum dilihat sebagai komponen penting yang harus dipertimbangkan.

Kehadiran perusahaan-perusahaan eksploitasi di daerah-daerah terpencil justru menguras sumber daya ekonomi lokal yang merupakan gantungan hidup mayoritas masyarakat tradisional. Manfaat paling besar dari eksploitasi sumber daya alam ini dinikmati segelintir pendatang (orang luar), baik sebagai pemilik modal maupun sebagai pekerja. Dalam setiap konflik yang muncul, perusahaan pemegang konsesi (hutan, tambang, penangkapan ikan dan HTI) dengan mudah bisa berlindung di balik selebar surat izin dari pemerintah pusat. Sementara perusahaan-perusahaan menikmati keuntungan dari kayu gelondongan yang ditebang, dari ikan yang ditangkap atau dari hasil pertambangan, masyarakat tradisional justru harus menjadi korban atas kerusakan lingkungan seperti mengeringnya sumber-sumber air, pendangkalan dan pengeruhan air sungai akibat erosi dan berubahnya iklim mikro yang mengacaukan siklus pertanian tradisional. Over-eksploitasi atas sumber daya alam telah berubah menjadi suatu proses penyingkiran masyarakat tradisional dalam pembangunan.

Disintegrasi Sosial dan Budaya Lokal

Disintegrasi sosial dan budaya lokal merupakan masalah yang umum ditemukan sebagai akibat pemaksaan nilai-nilai baru dari luar yang sudah berlangsung lama. Masuknya agama baru di tengah masyarakat tradisional telah mendiskritkan sistem kepercayaan asli sebagai kafir atau animisme. Pemisahan aspek spiritual yang menyatu dalam kepemimpinan masyarakat adat setempat telah merenggangkan ikatan kohesif di masya-

rakat komunal. Masuknya sistem pemerintahan yang baru di tingkat desa dengan penyeragaman sistem pemerintahan desa (sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1979) semakin menjauhkan masyarakat dari adatnya. Hukum adat yang dulu sangat efektif mengatur penggunaan sumber daya alam untuk kepentingan serta menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat menjadi kehilangan kekuatannya. Sementara itu, sistem dan peraturan-peraturan baru dari pemerintah belum bisa diterima dan ditegakkan dengan efektif.

Di beberapa daerah terlihat adanya kekosongan hukum yang berakibat langsung pada pengrusakan lingkungan, misalnya penebangan hutan tidak resmi untuk tujuan komersial (*illegal logging*) dan penggunaan *boom* dan racun sianida dalam penangkapan ikan yang melibatkan masyarakat lokal.

Penyeragaman Budaya dan Monokulturisasi Biologi

Berbagai pengaruh luar yang sangat kuat ini telah menghancurkan keanekaragaman budaya dan biologis di daerah penelitian. Beberapa kebijakan pemerintah yang berorientasi pada stabilitas politik menjadi faktor penting dalam proses penyeragaman budaya ini. Penyeragaman sistem dan struktur pemerintahan desa merupakan salah satu pemaksaan sistem kelembagaan dan kepemimpinan di tengah masyarakat adat yang sebelumnya otonom. Sistem pendidikan formal dengan kurikulum yang sama (dengan porsi muatan lokal yang kecil) untuk semua sekolah di Indonesia, telah menyebabkan kesenjangan dan konflik nilai-nilai antar generasi pada masyarakat tradisional yang berakibat pada pencabutan akar budaya dan hi-

langnya identitas budaya yang khas dalam suatu masyarakat tradisional. Paket-paket program pembangunan dan teknologi yang diterapkan secara nasional juga secara langsung telah mengarahkan cara hidup dan pandangan masyarakat pada suatu nilai modernitas yang seragam dan tidak mengakar dalam budaya sebagian besar kelompok masyarakat tradisional. Pemaksaan penggunaan bibit unggul hasil bioteknologi, pestisida, pupuk kimia dan insektisida dengan alasan peningkatan produktivitas, secara tidak langsung menyebabkan monokulturisasi biologis di mana jenis dan varietas baru menggusur jenis dan varietas asli yang beranekaragam. Pengembangan HTI dan perkebunan di semua daerah penelitian juga merupakan ancaman serius terhadap keanekaragaman hayati alam tropis di Indonesia.

Ketidakberdayaan Institusi Lokal

Ketidakberdayaan masyarakat (khususnya masyarakat tradisional) juga diikuti dengan lemahnya institusi-institusi lokal, termasuk instansi pemerintah daerah. Hal ini bermuara pada adanya pemusatan kekuasaan pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah, yang mestinya memiliki kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi di daerahnya, ternyata tidak berjalan efektif. Keberadaan instansi pemerintah daerah lebih banyak bertindak sebagai pelaksana dan pengaman terhadap kebijakan yang diturunkan dari pusat (Jakarta). Kecilnya sumber daya yang dikuasai pemerintah daerah menyebabkan sulitnya pengawasan, pengendalian dan penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan perusahaan-perusahaan yang mendapatkan izin dari pemerintah pusat. Bahkan alokasi penerimaan pendapatan (pajak dan non-pajak)

ke pemerintah daerah sangat kecil karena sebagian besar mengalir ke pemerintah pusat.

Lembaga-lembaga di daerah, baik itu instansi pemerintah maupun non-pemerintah, masih tetap berada di pinggiran kekuasaan, baik dalam pengambilan keputusan pembangunan maupun dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah masing-masing. Universitas di daerah juga belum efektif berperan sebagai pusat pengkajian pembangunan karena hasil-hasil penelitiannya belum menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pembangunan di daerah masing-masing. Pemerintah (pusat dan daerah) lebih percaya kepada universitas besar dari Jawa daripada universitas setempat. LSM daerah yang diharapkan bisa menjadi pengimbang (baik sebagai mitra maupun *pressure group*) bagi pemerintah daerah juga belum berperan secara efektif. Kebanyakan di antara LSM lokal ini tidak berbasis kuat di masyarakat, dan masing-masing LSM cenderung bekerja sendiri-sendiri. Walaupun di antara LSM-LSM yang ada di dalam satu daerah sudah melakukan dialog dan berbagi informasi satu sama lain, tetapi belum jelas adanya keterkaitan strategi antar LSM. Isu-isu yang ditangani oleh LSM-LSM lokal ini belum spesifik dan saling tumpang-tindih satu sama lain.

Tantangan Bagi Konservasi Tradisional

Kalau kita menempatkan konservasi tradisional dalam konteks perubahan sosial-budaya dan lingkungan masyarakat tradisional, maka akan terlihat bahwa melemahnya kearifan lingkungan dan praktek konservasi tradisional disebabkan oleh hancurnya nilai-nilai dan pranata-pranata adat yang bersumber pada beberapa faktor berikut ini:

Integrasi Pasar

Semakin terintegrasinya pasar secara global berdampak luas bagi masyarakat tradisional. Pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan mengandalkan industrialisasi berbasis sumber daya alam untuk memenuhi permintaan pasar dunia (ekspor) telah mengundang serbuan modal (investasi) sampai ke daerah-daerah terpencil dengan skala proyek yang sangat besar. Dampaknya adalah terjadinya kerusakan lingkungan dan terkurasnya sumber daya ekonomi masyarakat lokal. Masyarakat tradisional dengan sistem ekonomi yang masih subsisten dan baru berkenalan dengan ekonomi pasar yang paling sederhana secara tiba-tiba harus berhadapan dengan pasar yang sudah sedemikian rumit. Kesenjangan yang sedemikian besar tidak memungkinkan mereka memasuki sistem ekonomi pasar global yang liberal dan sektor-sektor industri. Di samping itu, integrasi pasar ini telah memaksakan nilai-nilai baru yang individualistis yang menggusur ikatan-ikatan komunalistis pada masyarakat tradisional, termasuk privatisasi hak-hak komunal (tanah adat) dan ketidakpatuhan terhadap pengaturan pengelolaan sumber daya alam milik bersama.

Pemusatan Kekuasaan

Pemusatan kekuasaan pemerintah pusat dalam pengalokasian dan pengelolaan sumber daya alam telah menempatkan masyarakat lokal pada posisi tidak berdaya dan tersingkir dalam proses pembangunan. Kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi secara nyata telah mengurangi dan bahkan menghapuskan sama sekali otonomi lembaga-lembaga adat. Hancurnya kekuasaan lembaga-lembaga adat menimbulkan disintegrasi

sosial masyarakat adat sehingga aturan-aturan adat yang mengandung kearifan lingkungan pun tidak bisa ditegakkan lagi.

Pemaksaan Nilai-nilai

Pemaksaan nilai-nilai asing ke dalam nilai-nilai asli (tradisional) merupakan penyebab kaburnya identitas budaya banyak komunitas masyarakat tradisional di Indonesia. Pada masa sebelum dan selama kolonial, pemaksaan nilai-nilai asing yang paling menonjol adalah melalui masuknya agama-agama baru yang menganggap semua bentuk dan sistem kepercayaan asli setempat adalah kafir dan musyrik. Masuknya ajaran baru ini telah menjauhkan masyarakat dari keyakinan rohaninya atas hutan, tanah maupun laut. Pada periode sesudahnya, khususnya dengan masuknya konsep pembangunan, muncul pemaksaan nilai-nilai, yaitu nilai modern yang memandang nilai-nilai dan sistem tradisional tidak sesuai lagi dengan "kemajuan zaman" (primitif atau terbelakang). Kearifan tradisional pun perlahan-lahan lenyap oleh unsur-unsur baru yang modern. Pemaksaan nilai-nilai modern ini didukung pula oleh sistem pendidikan formal yang muatan lokal dalam kurikulum sangat kecil. Generasi muda dari masyarakat tradisional yang sudah mengecap pendidikan formal di kota tetapi tidak terserap di sektor modern, kembali ke daerah asal dengan nilai-nilai baru (modern) yang justru menghambat praktek pengelolaan sumber daya alam secara tradisional.

Ketidakpastian Hukum

Kepastian hukum atas hak-hak komunal merupakan kunci atau prasyarat utama dalam pengelolaan sumber daya yang lestari.

Masyarakat tradisional menjaga lingkungan lokalnya karena mereka memiliki kepentingan jangka panjang atas sumber daya yang ada di dalamnya dan didasarkan pada keyakinan bahwa apa yang mereka pelihara adalah milik mereka. Walaupun UU Pokok Agraria No. 5/1960 mengakui adanya tanah-tanah ulayat, tetapi sampai sekarang belum ada peraturan pelaksanaannya yang jelas. Di lain pihak UU lain yang mengatur sektor-sektor ekstraktif seperti kehutanan dan pertambangan sama sekali tidak mengakui hak-hak komunal ini. Kontradiksi di antara produk-produk hukum nasional kita sering sekali menjadi sumber kepastian hukum atas hak-hak komunal tersebut.

Kesimpulan

- Masyarakat tradisional memiliki pengetahuan asli dan kearifan terhadap lingkungan lokal. Konservasi tradisional ini sebagian besar di antaranya sudah tidak asli lagi dan sedang terancam hilang akibat kuatnya pemaksaan nilai-nilai baru. Sayangnya, dokumentasi tentang konservasi tradisional ini masih langka karena umumnya tersimpan di benak orang-orang tua sebagai tutur sejarah dan sastra lisan.
- Strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan industrialisasi berbasis pada sumber daya alam telah menyebabkan tersingkirnya masyarakat tradisional dalam proses pembangunan itu sendiri dan bahkan justru cenderung menguras sumber daya ekonomi lokal mereka. Dengan menempatkan sektor-sektor ekstraktif yang padat modal seperti penebangan hutan komersial (*commercial logging*) pertambangan dan operasi kapal penangkapan ikan besar-besaran sebagai prioritas utama pembangunan,

usaha-usaha konservasi kurang mendapat perhatian.

- Kebijakan pengalokasian dan pengelolaan sumber daya alam yang terpusat di Jakarta yang tidak fleksibel (kaku) dan tidak sensitif dengan kondisi faktual di daerah (lapangan) telah mengakibatkan hancurnya tatanan sosial budaya masyarakat tradisional dan hilangnya keanekaragaman hayati dengan jenis-jenis monokultur. Pengalokasian sumber daya alam yang terpusat dan dibarengi dengan kurangnya informasi untuk pemetaan yang akurat telah menyebabkan tumpang-tindih penggunaan lahan dan menyebabkan munculnya banyak konflik atas hak penguasaan dan kepemilikan tanah dan sumber daya lainnya.
- Lemahnya institusi lokal (pemerintah dan non-pemerintah) dan tidak adanya kerja sama serta koordinasi antar lembaga menyebabkan tidak efektifnya usaha-usaha pembangunan bagi masyarakat tradisional dan usaha-usaha konservasi.

Rekomendasi

Arah Baru Kebijakan Pembangunan

Reorientasi & Desentralisasi

Luasnya dampak pembangunan ekonomi terhadap kerusakan sumber daya alam dan kehidupan masyarakat tradisional menunjukkan perlunya perubahan mendasar orientasi dan strategi pembangunan Indonesia di masa yang akan datang. Strategi baru ini harus akomodatif terhadap realitas lokal dan sekaligus menempatkan inisiatif lokal sebagai penggerak utama roda pembangunan. Gagasan desentralisasi yang berkembang

beberapa tahun terakhir ini harus terus dikembangkan dalam kebijakan-kebijakan baru yang lebih efektif. Walaupun masih dalam taraf uji coba, kebijakan pemerintah untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada PEMDA Tingkat II merupakan satu langkah maju bagi perubahan mendasar dalam strategi pembangunan Indonesia yang begitu luas dengan realitas lokal yang sangat beragam. Otonomi daerah ini harus menyentuh aspek distribusi kekuasaan pengalokasian sumber daya alam dari pemerintah pusat ke daerah. Merekomendasikan agar pemerintah pusat melakukan desentralisasi kekuasaannya dan mengakui serta mempercayai institusi dan masyarakat lokal sebagai penggerak pembangunan sama sekali tidak sulit. Pengalaman kita selama ini berhadapan dengan birokrasi dan politisi adalah tingginya resistensi melakukan perubahan yang bisa mengurangi kekuasaan dan wewenang mereka. Sekarang peran kita adalah melakukan pendekatan persuasif dengan menyediakan argumen-argumen politik yang bisa dipertanggungjawabkan.

Koordinasi dan Keterkaitan Menuju Satu Strategi Konservasi Nasional

Kelemahan yang menjadi tidak efektifnya pembangunan di tengah masyarakat tradisional adalah tidak terkoordinasinya aktivitas-aktivitas pembangunan. Departemen-departemen dan badan-badan pemerintah berjalan sendiri-sendiri, sementara organisasi non-pemerintah juga berjalan di jalur yang lain. Banyak konflik kepentingan sektoral selama ini tidak terselesaikan dengan baik sehingga menyusahkan masyarakat dan merusak lingkungan, misalnya sebagai akibat tumpang-tindih penggunaan suatu kawasan. Bahkan di dalam satu departemen konflik kepentingan ini bisa terjadi,

seperti di Departemen Kehutanan muncul konflik antara kepentingan eksploitasi (pengusahaan hutan) dengan konservasi (pelestarian hutan dan pelestarian alam). Meningkatkan koordinasi dan keterkaitan program di antara sektor-sektor pembangunan merupakan tantangan di masa yang akan datang. Tanpa koordinasi dan keterkaitan antar instansi, sudah tentu akan sulit menghasilkan satu strategi konservasi nasional yang komprehensif dan mengikat semua sektor.

Rapat Koordinasi I Lingkungan Hidup yang dilaksanakan akhir tahun 1994 merupakan satu langkah maju ke arah pengembangan satu strategi konservasi nasional dan pelaksanaannya yang lebih efektif, di mana Menteri Negara Lingkungan Hidup memegang wewenang dan kekuasaan lebih besar. Walaupun kebijakan satu pintu ini akan meningkatkan efisiensi pelaksanaan program pemerintah (pusat), tetapi untuk menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengawasannya di tingkat lokal (khususnya di Daerah Tingkat II) diperlukan suatu mekanisme institusional yang bisa mengakomodasikan aspirasi dan inisiatif lokal. Alternatif paling layak adalah dengan melibatkan organisasi berbasis komunitas adat pada proses pengambilan keputusan.

Menghadapi Globalisasi

Kondisi pasar yang semakin terintegrasi secara global khususnya dengan adanya liberalisasi perdagangan dan investasi pada tahun 2020 akan menjadi pendorong yang sangat kuat terjadinya eksploitasi berlebihan atas sumber daya alam. Dampaknya sudah tentu akan sangat luas terhadap kondisi lingkungan hidup dan kehidupan sebagian besar masyarakat tradisional yang belum

akrab dengan sistem ekonomi pasar. Perlu pengkajian yang lebih mendalam tentang kemungkinan dampak ini dan bagaimana mengembangkan potensi yang dimiliki komunitas basis untuk memasuki secara bertahap atau sebaliknya mempertahankan diri dari arus deras globalisasi ekonomi. Keputusan Indonesia untuk menerima kesepakatan liberalisasi perdagangan dan investasi ini harus juga diikuti dengan memberikan pengakuan secara legal atas hak-hak tradisional masyarakat adat, khususnya menyangkut kepemilikan atas sumber daya (tanah dan laut). Pengakuan resmi ini dapat menjadi alat proteksi terhadap lingkungan dari eksploitasi berlebihan dan sekaligus alat proteksi bagi masyarakat tradisional dari intervensi atau serbuan modal yang akan menindas otonomi dan hak-hak tradisional mereka.

Menuju Era Baru Konservasi di Indonesia

Konservasi Berbasis Masyarakat

Pengelolaan sumber daya alam yang selama ini bertumpu pada pemerintah (*government based resource management*) ternyata tidak efektif karena memang tidak sensitif dengan kondisi realitas lokal, dan membutuhkan biaya yang tinggi. Berbagi peran dengan banyak pihak tentu akan mengurangi beban dan tanggung jawab pemerintah dan sekaligus akan meningkatkan efektivitas pelaksanaan usaha-usaha konservasi. Salah satu partner pemerintah yang paling potensial adalah komunitas masyarakat adat. Di samping komunitas ini akan menjaga lingkungan karena adanya ketergantungan atau kepentingan jangka panjang dengan lingkungan alam lokalnya, mereka juga sudah memiliki sistem pengetahuan, kearifan yang

dalam dan cara pengelolaan sumber daya alam secara tradisional. Bagaimana pun, sistem konservasi ini sudah mantap dan terbukti mampu menyediakan kebutuhan mereka secara berkesinambungan selama berabad-abad. Pranata adat merupakan modal sosial dalam konservasi berbasis komunitas adat. Sistem pengetahuan lokal yang sifatnya kuantitatif perlu dikualitatifkan dan kemudian diperkaya dengan pengetahuan akademis. Dari sini akan bisa kita hasilkan satu strategi konservasi terpadu berbasis komunitas adat.

Konsep dasar ke arah partisipasi aktif komunitas basis dalam konservasi sudah dirumuskan dengan baik dalam buku *Biodiversity: Action Plan for Indonesia* yang dikeluarkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 1993. Basis legalitas terhadap partisipasi masyarakat juga cukup kuat sebagaimana dicantumkan di dalam Pasal 6 Point a UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, meliputi hak dan kewajiban setiap orang untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.

Membangun Basis Baru

Praktek konservasi tradisional yang efektif sebagai suatu sistem manajemen konservasi lingkungan lokal sangat tergantung dari munculnya rasa memiliki dan rasa aman atas hak milik bersama komunitas terhadap sumber daya lokal. Dalam konteks yang lebih luas, pengakuan atas hak-hak tradisional ini sudah diatur dengan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 1990 tentang Pengembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera.

tera. Pasal 6 Point b menyebutkan pengakuan atas hak-hak tradisional secara khusus, meliputi hak untuk mengembangkan kekayaan budaya, hak untuk mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat, serta hak untuk melestarikan atau mengembangkan perilaku kehidupan budayanya. Dengan dasar hukum ini maka organisasi atau lembaga berbasis komunitas adat dan hak-hak komunal tradisionalnya sudah diakui. Dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang juga ditekankan adanya pengakuan atas hak berdasarkan hukum adat yang harus dihormati dalam pelaksanaan penataan ruang.

Persoalannya sekarang adalah bahwa ketiga UU yang mencerminkan pengakuan atas hak-hak komunal tersebut, ternyata berlawanan dengan UU lain yang mengatur sektor-sektor ekstraktif, seperti kehutanan dan pertambangan, yang sama sekali tidak memberi tempat bagi hak-hak komunal atas sumber daya alam. Kontradiksi ini justru menyebabkan tidak adanya kepastian hukum bagi masyarakat adat. Kiranya sudah saatnya dipikirkan untuk membentuk satu

komite nasional yang meninjau kembali seluruh produk hukum adat agar saling mendukung satu sama lain.

Juga meningkatkan pemahaman para pengambil keputusan dan pelaksana akan sangat membantu penegakan hak adat (komunal) atas sumber daya lokal. Dibutuhkan penyederhanaan prosedur dalam menerima cara-cara dan alat pembuktian sederhana atas hak komunal tradisional sebagaimana berlaku dalam masyarakat setempat.

Sebagaimana ditunjukkan dalam studi ini bahwa sebagian besar praktek konservasi tradisional sekarang ini sedang menuju kepunahan tanpa ada dokumentasinya. Untuk itu perlu dilakukan usaha-usaha serius pendokumentasiannya, baik untuk berbagai tipe ekosistem maupun di berbagai etnik group, sehingga ada bahan untuk revitalisasi apabila diperlukan dan juga untuk bisa melakukan pendalaman dan pengkayaan terhadap konservasi tradisional yang ada. Di samping pendokumentasian, perlu pula dikembangkan penelitian mendalam yang berorientasi pada aksi di tingkat komunitas dan perubahan kebijakan di tingkat yang lebih tinggi (nasional atau regional).

Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia: Tanggapan Terhadap Makalah Abdon Nababan*

P.M. Laksono

PERTANYAAN besar yang ingin dijawab oleh Yayasan SEJATI adalah apakah budaya tradisional perlu dimasukkan sebagai faktor penting dalam strategi konservasi di Indonesia? Jawab atas pertanyaan seperti ini mudah diucapkan, tetapi sukar ditindaklanjuti. Saya yakin siapa pun di sini pasti menjawab itu perlu sambil menyimpan pertanyaan yang lebih rumit lagi, yaitu apakah mungkin itu dilakukan? Jika mungkin bagaimana caranya, dari mana harus dimulai dan siapa yang harus memulainya?

Usaha Yayasan SEJATI yang merintis usaha mengidentifikasi kearifan masyarakat setempat mengelola sumber-sumber hidupnya patut kiranya untuk diperbincangkan agar dapat dipertajam wawasannya dan dapat diperluas Sasarannya.

Setelah mencermati makalah yang baru saja dilantunkan Yayasan SEJATI tadi, saya

*Makalah ini disajikan dalam Seminar Setengah Hari, kerja sama CSIS dan Yayasan SEJATI dalam rangka Merayakan Setengah Abad Kemerdekaan, dengan tema: "Kebudayaan, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan". Gedung CSIS, 7 Agustus 1995.

punya kesan bahwa karya yang telah dikerjakan Yayasan SEJATI dan obsesinya jauh lebih besar dari apa yang dapat dicakup oleh sebuah makalah ringkas. Kasus-kasus yang diangkat dan diperbincangkan paling tidak meliputi tujuh suku bangsa dari wilayah yang secara ekologis dan politis sangat bervariasi. Isu yang diangkat pun meliputi domain yang sangat bervariasi, mulai dari hal-hal yang sangat praktis seperti soal cara bertanam ubi pada orang Kimaam, pengaturan sela kala penggarapan lahan pertanian lewat sasi di Maluku dan sistem bera di Lembah Baliem, sampai ke soal-soal yang sangat substantif yakni soal posisi masyarakat setempat dalam wacana pembangunan. Jika ini semua dipertimbangkan, maka saya melihat pendekatan yang ditempuh oleh SEJATI kiranya sangat kompleks dan justru melahirkan kelemahan-kelemahan. Misalnya saja, keragaman wilayah cakupannya telah menuntut SEJATI untuk menerapkan pendekatan yang berbeda-beda terhadap subyek yang diamatinya dengan resiko besar hasil pengamatan dari masing-masing wilayah jadi sukar dibandingkan secara terkendali. Akibatnya penjelasan mengenai prinsip-prinsip konservasi dalam budaya tradisional

praktis telah mengabaikan latar-belakang ekologis dan sosial-budaya yang beraneka warna dari sekalian prinsip yang ditariknya. Oleh karenanya enam prinsip konservasi yang telah diberkan itu nyaris kehilangan konteks dan sukar dilacak dasar argumennya.

Kita masih ragu-ragu dari mana dapat dikatakan bahwa hidup masyarakat setempat itu mengikuti prinsip keselarasan dengan alam? Mungkin benar orang Dani dapat menyelaraskan hidupnya dengan alam lewat penggunaan teknologi sederhana dan sistem bera, orang-orang Haruku dengan sistem sasi, dan orang-orang Maur Ohoiwut di Pulau Kei Besar mampu mengembangkan pranata adatnya untuk mengelola lingkungannya secara bijak. Keraguan saya bukan karena kearifan lokal itu sendiri tetapi lebih pada argumen yang digunakan untuk mengatakannya yang belum menyebutkan proses yang sesungguhnya terjadi dalam hidup sehari-hari para warga masyarakat di sana, sehingga posisi historis mereka masing-masing sukar diidentifikasi. Pernyataan itu, mungkin akan lebih kuat, misalnya jika dijelaskan bagaimana posisi orang-orang Dani dalam proses pengelolaan sumber-sumber alamnya, apakah mereka sedang dalam puncak efisiensi dan efektivitasnya? Ataukah mereka sedang menurun? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini akan dapat membantu kita semua, termasuk warga setempat untuk menimbang apakah kearifan yang kita pahami itu sungguh-sungguh arif. Ini tentu membutuhkan analisis detil yang luput dari siasat survei yang diambil oleh Yayasan SEJATI dalam makalahnya.

Temuan SEJATI mengatakan, bahwa kearifan masyarakat yang dalam atas "perilaku" alam dan diikuti dengan praktek pe-

ngelolaan sumber daya alam secara tradisional yang lestari merupakan pilihan yang arif untuk mempertahankan keberlanjutan fungsi lingkungan lokal. Sebagai suatu sistem yang bersifat lokal upaya-upaya pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat tradisional ini boleh dikatakan sudah teruji. Mengenai temuan ini ada catatan penting yang perlu saya sampaikan. Walaupun benar kearifan itu telah teruji, maka status lolos uji itu haruslah dipahami sebagai hal yang tentatif dan karena itu relatif terhadap posisi historis masyarakat yang bersangkutan. Kearifan itu bukanlah sebuah harga mati yang dapat dipakai untuk mengkondisikan sejarah masyarakat yang bersangkutan. Kearifan itu adalah produk historis masyarakat setempat dalam rangka adaptasinya dengan lingkungannya. Ada bagian-bagian yang punya implikasi transendental karena menyangkut soal hidup mati yang tidak pernah terselesaikan, tetapi ada juga bagian yang justru harus berubah-ubah dan aktual sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi. Persoalannya bagi kita semua adalah bagian mana dari tradisi yang memang harus dipertahankan agar kita, tentu juga masyarakat setempat, tidak kehilangan identitas dan bagian mana yang memang harus dilupakan agar kita semua dapat mengarungi zaman. Di sini kita perlu sadar bahwa urusan budaya bukanlah soal memori ataupun dokumentasi saja, tetapi juga soal bagaimana pengertian, siasat dan rumusan-rumusan baru mengenai hidup pada umumnya harus diciptakan dan direproduksi. Implikasi dari urusan yang terakhir seringkali justru menghendaki revisi dan penghapusan memori. Inilah bagian yang paling sulit dalam sejarah kita semua dan ini pula kiranya perspektif yang masih perlu dikembangkan oleh SEJATI dalam memahami posisi masyarakat setempat di tengah perubahan, ter-

utama perubahan yang digerakkan oleh kekuatan-kekuatan di luar dirinya.

Saya sependapat dengan SEJATI, bahwa masyarakat tradisional adalah komunitas yang dinamis dan selalu berubah. Oleh karena itu perbedaan modernitas dan tradisional itu tidak tepat jika dikatakan karena tradisi itu statis dan modern itu dinamis. Untuk menghindari perdebatan yang tidak relevan, saya usulkan agar kita langsung saja melihat proses-proses perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Ada dua proses yang berbeda. Pertama, proses itu merupakan bagian dari hidup masyarakat setempat yang telah melampaui masa yang panjang dengan perspektif yang tidak selalu lokal. Di sini kita harus memahami budaya masyarakat setempat pun pernah mengalami kontak dengan dunia luar, namun dalam proses itu "warna" lokal kuat bertahan karena masyarakat berhasil mengidentifikasikan dirinya dalam proses itu. Mereka mengontrol sejarahnya sendiri. Kolonialisme mungkin dapat dikatakan sebagai biang keladi yang memutuskan proses itu. Tetapi itu pun hanya benar untuk sebagian karena dampak kolonialisme di Indonesia beragam dan juga karena adanya dualisme kebijakan kolonial di negeri jajahan. Ketika itu, terutama sepanjang pemerintahan Hindia Belanda, masyarakat pribumi diberi ruang tersendiri yang praktis terpisah dengan masyarakat Eropa dan migran lain, sehingga terjadi masyarakat plural di mana seluruh segmennya hidup dalam dunianya sendiri. Mereka bertemu hanya di pasar dan di bawah kuasa pemerintah kolonial (J.S. Furnivall). Dalam bidang hukum misalnya, masyarakat pribumi diurus oleh hukum adatnya, sehingga para kepala adat punya wewenang

memutuskan perkara. Sementara warga Eropa punya hukum sendiri. Sekarang dualisme di bidang hukum ini secara formal habis. Ini pun bukan semata-mata akibat proses pembangunan karena sudah dimulai sejak diberlakukan UUDS tahun 1950. Satu hal yang ingin saya katakan di sini adalah bahwa kita perlu melihat patahnya kekuatan lokal itu secara lebih historis.

Makalah SEJATI mengacu pada Michael Dove (1985) untuk mengatakan bahwa puncak perubahan itu terjadi ketika bangsa Indonesia menerapkan konsep pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Katanya pembangunan di Indonesia diartikan sebagai perubahan yang dikehendaki dan dibutuhkan, sehingga apa saja yang dianggap kuno dan tidak mengalami perubahan dengan sendirinya dianggap terbelakang, termasuk kebudayaan tradisional yang dipandang sebagai penghalang proses pembangunan, yang diartikan secara sempit sebagai modernisasi. Tesis ini telah tepat dikutip tetapi dalam makalah SEJATI belum mendapat kritik dan juga belum diikuti secara tajam. Menurut pengertian saya tesis itu mengatakan secara ringkas bahwa pembangunan itu identik dengan kesadaran baru yang hadir dan diterima lepas dari budaya lokal. Di sini kita melihat pembangunan masuk dalam kesadaran kita bukan sebagai sintesa proses historis budaya-budaya lokal kita, tetapi lewat daya pikat citra suksesnya di negeri-negeri industri maju yang didukung kekuatan modal. Tentu saja benar dan wajar kalau kita juga ingin sukses. Persoalan yang terjadi adalah, bahwa kita baru dapat memeluk citranya (bukan/belum suksesnya) tetapi telah melepas pegangan kita pada pengetahuan budaya yang telah lama kita bangun. Kiranya data detil yang telah dikumpulkan SEJATI dan belum terungkap

pada kesempatan ini akan dapat menggambarkan proses ini. Hampir di semua wilayah penelitian SEJATI pastilah proses ini telah terjadi. Pengalaman saya mengatakan bahwa di pelosok dan pedalaman yang pernah saya kunjungi tampak bahwa degradasi sumber-sumber setempat selalu diiringi peningkatan konsumerisme yang digerakkan oleh pesona mode di sektor konsumtif dan bermuara pada krisis identitas dan disintegrasi sosial. Banyak orang saya lihat justru menjadi sangat positifistik, padahal sumber-sumber lokal kita itu terbatas dan telah terkait dengan tradisi sehingga tidak mungkin memuaskan pikiran semacam itu, kecuali jika kondisi ini dilupakan atau dianggap tidak ada.

Jika proses terakhir itu dicermati kita dapat sampai pada kesimpulan yang agak berbeda dengan yang ditemukan SEJATI. Ter-

singkirnya masyarakat tradisional itu tidak semata-mata merupakan soal hilangnya keaslian, tetapi merupakan soal hilangnya pribadi dan rasa percaya diri masyarakat lokal dan juga masyarakat kita pada umumnya. Di sana akan terlihat betapa kita menjadi tergantung pada suatu proses yang sumber-sumber kekuatannya dari luar kuasa kita. Perlunya partisipasi sesama warga sebagai partner dalam menjalani pembangunan juga sering dianggap tidak ada. Lingkungan alam pun lalu kita jadikan semata-mata sebagai garis depan yang harus dijelajah dan bukan sebagai partner menjalani sejarah, sehingga konservasi itu, kalau pun ada, minimal saja. Saya percaya dengan kekayaan data yang dimiliki SEJATI, tesis semacam ini dapat dijelaskan secara baik, sehingga saran-saran konkret pun dapat dirumuskan secara tajam. Saya percaya jerih payahnya akan tetap relevan dalam menguak proses itu.

Tradisi dan Pembangunan: Suatu Tinjauan Kritis*

Mansour Fakih

Pendahuluan

SECARA teoritis mempertemukan tradisi dan pembangunan pada dasarnya merupakan suatu usaha menuju perkawinan yang tidak bahagia, karena tradisi atau tradisionalisme dan pembangunan atau developmentalisme datang dari paradigma dan ideologi yang sangat bertentangan. Oleh karena itu terdapat potensi konflik kepentingan antara penganut tradisionalisme atau masyarakat adat dan penganut pembangunan atau developmentalisme. Konflik kepentingan antara kedua pandangan ini sulit diselesaikan, sekalipun dilakukan melalui proses negosiasi antar keduanya untuk mencari alternatif terbaik. Oleh karena itu diperlukan upaya mencari jalan yang lebih adil yakni dengan menemukan substansi sumber kon-

flik, sehingga diharapkan setiap pertemuan antara tradisi dan pembangunan akan menghasilkan pertemuan yang didasarkan pada prinsip keadilan dan perdamaian.

Berbagai konflik yang telah terjadi antara tradisi dan modernisasi dewasa ini dirasakan sebagai belum mencapai penyelesaian secara adil. Di satu pihak modernisasi dalam bentuk industrialisasi hutan, lautan maupun pertanian, telah membuahkan suatu hal yang oleh masyarakat tradisi dianggap sebagai pelanggaran atas hak-hak masyarakat adat. Akibatnya, terjadilah resistensi dan perlawanan dari masyarakat adat terhadap proyek-proyek industrialisasi, misalnya kasus-kasus persengketaan yang menimpa masyarakat Sugapa di Sumatera Utara; Suku Moi di Sorong; Suku Amungme dan Kamoro di Irian; masyarakat adat Kaili di Toraja, masyarakat di Pulau Tanimbar, Maluku; masyarakat adat di Bentian, Kalimantan Timur; masyarakat adat Dayak di Ketapang, Kalimantan Barat; kasus orang Kanekes dan kasus Kedung Ombo di Jawa.

Oleh karena itu, untuk menemukan solu-

*Makalah ini disajikan dalam Seminar Setengah Hari, kerja sama CSIS dan Yayasan SEJATI dalam rangka Merayakan Setengah Abad Kemerdekaan, dengan tema: "Kebudayaan, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan". Jakarta, 7 Agustus 1995.

si yang lebih komprehensif dan adil terhadap berbagai konflik tersebut, dalam makalah ini saya mencoba membuat suatu analisis kritis tentang anatomi pendirian, visi dan paradigma tradisi dikaitkan dengan pendirian, visi dan paradigma modernisasi. Analisis secara kritis dan mendasar terhadap perbedaan paradigma antara tradisionalisme dan modernisasi ini perlu dilakukan untuk mengkritik dan mencari solusi potensi konflik antara pendukung tradisi, yakni masyarakat adat dan pendukung modernisasi dan developmentalisme.

Paradigma Ilmu Sosial dalam Perubahan Sosial

Sesungguhnya untuk memahami konflik antara masyarakat adat dan modernisasi dapat dengan cara melihat bagaimana modernisasi memandang masyarakat tradisi atau adat. Untuk memahaminya diperlukan pemahaman terhadap paradigma yang dipergunakan oleh modernisasi. Karena paradigma sangat berpengaruh terhadap teori dan analisa seseorang dalam mengambil kebijaksanaan dan keputusan, maka pemahaman terhadap berbagai paradigma ilmu-ilmu sosial yang ada sangatlah penting. Yang dimaksud paradigma di sini adalah konstelasi teori, pertanyaan, pendekatan serta prosedur yang dipergunakan oleh suatu nilai dan tema pemikiran tertentu. Konstelasi ini dikembangkan dalam rangka memahami kerangka konsepsi untuk memberi makna terhadap realitas sosial. Justru kekuatan sebuah paradigma terletak pada kemampuannya membentuk apa yang ingin dilihat, bagaimana cara melihat sesuatu, apa yang dianggap masalah, apa masalah yang dirasa bermanfaat untuk dipecahkan serta apa metoda yang digunakan dalam meneliti dan

berbuat. Paradigma sebaliknya mempengaruhi apa yang tidak dipilih, tidak ingin dilihat dan tidak ingin diketahui.¹ Oleh karena itu, jika ada dua orang melihat suatu realitas sosial yang sama, akan menghasilkan pandangan, penilaian dan sikap yang berbeda pula. Paradigma pulalah yang akan mempengaruhi pandangan seseorang tentang apa yang adil dan yang tidak adil, atau baik buruknya suatu tindakan.

Habermas membagi paradigma ilmu-ilmu sosial menjadi tiga aliran. *Pertama*, aliran *instrumental knowledge*. Dalam perspektif paradigma "instrumental" ini, pengetahuan lebih dimaksud untuk menaklukkan dan mendominasi obyeknya. Yang dimaksud Habermas sesungguhnya adalah paradigma positivisme dan berbagai teori ilmu sosial yang dipengaruhi. Positivisme pada dasarnya adalah ilmu sosial yang dipinjam dari pandangan, metode dan teknik ilmu alam dalam memahami realitas. Positivisme adalah aliran filsafat yang berakar pada tradisi ilmu sosial yang dikembangkan dengan mengambil cara ilmu alam menguasai benda, yakni dengan kepercayaan adanya universalisme dan generalisasi, melalui metode determinasi, *fixed law* atau kumpulan hukum teori (Schoyer, 1973). Positivisme berasumsi bahwa penjelasan tunggal, "appropriate" pada semua fenomena. Oleh karena itu mereka percaya bahwa riset sosial harus didekati dengan *metode ilmiah* yakni *obyektif* dan *bebas nilai*. Pengetahuan selalu menganut hukum ilmiah yang bersifat universal, prosedur harus dikuantifisir dan diverifikasi dengan metode "scientific". Dengan kata lain, positivisme mensyaratkan *pemisahan fakta dan values dalam rangka*

¹Untuk uraian mengenai paradigma lihat Thomas Kuhn, *The Structures of Scientific Revolutions* (Chicago: The University of Chicago Press, 1970).

menuju pada pemahaman obyektif atas realitas sosial.

Kedua, hermeneutic knowledge atau lebih dikenal dengan *paradigma interpretative*. Pengetahuan dan khususnya ilmu dan penelitian sosial dalam paradigma ini "hanya" dimaksud untuk memahami secara sungguh-sungguh. Dasar filsafat dari paradigma *interpretative* adalah *phenomenology* dan *hermeneutics*, di mana tradisi filsafat yang lebih menekankan minat yang besar untuk memahami. Semboyan yang terkenal dari tradisi ini adalah "biarkan fakta bicara atas nama dirinya sendiri". Namun dalam paradigma ini pengetahuan tidak dimaksudkan sebagai proses yang membebaskan. Misalnya saja yang termasuk dalam paradigma ini adalah *ethnography* dalam tradisi kalangan antropolog.

Ketiga, paradigma kritis atau *critical/emancipatory knowledge*. Ilmu sosial dalam paradigma ini lebih dipahami sebagai proses katalisasi untuk membebaskan manusia dari segenap ketidakadilan. Melalui kritik yang mendasar terhadap ilmu sosial yang mendominasi (*instrumental knowledge*), paradigma kritis ini menganjurkan bahwa ilmu pengetahuan terutama ilmu-ilmu sosial tidak boleh dan tidak mungkin bersifat netral. Paradigma kritis memperjuangkan pendekatan yang bersifat *holistic*, dan menghindari cara berpikir deterministik dan reduksionistik. Oleh sebab itu mereka selalu melihat realitas sosial dalam perspektif kesejarahan. Paradigma kritis tidak hanya terlibat dalam teori yang spekulatif atau abstrak, tetapi lebih dikaitkan dengan pemihakan dan upaya emansipasi masyarakat dalam pengalaman kehidupan mereka sehari-hari.

Implikasi dari kritik paradigma ini terhadap positivisme menyadarkan kita akan per-

lunya merenungkan tentang moralitas ilmu dan penelitian sosial. Oleh karena teori dan penelitian sosial begitu berpengaruh terhadap praktek perubahan sosial seperti program pembangunan, maka paradigma ilmu dan penelitian sosial adalah faktor penting yang menentukan arah perubahan sosial. Itulah mengapa paradigma kritik selalu mempertanyakan "mengapa rakyat dalam perubahan sosial" selalu diletakkan sebagai *passive objects* untuk diteliti, dan selalu menjadi obyek "rekayasa sosial" bagi penganut positivisme. Positivisme percaya bahwa rakyat tidak mampu memecahkan masalah mereka sendiri. Perubahan sosial harus didisain oleh ahli, perencana yang bukan rakyat, kemudian dilaksanakan oleh para teknisi. Rakyat dalam hal ini dilihat sebagai masalah di mana hanya para ahli yang berhak untuk memecahkannya.

Sebaliknya pandangan paradigma kritik justru menempatkan rakyat sebagai subyek utama perubahan sosial. Rakyat harus diletakkan sebagai pusat proses perubahan dan penciptaan maupun dalam mengontrol pengetahuan mereka. Inilah yang menjadi dasar sumbangan teoritik terhadap perkembangan *participatory research*. Kritik terhadap positivisme dilontarkan karena pengetahuan tersebut menciptakan dominasi yang irasional dalam masyarakat modern. Ilmu sosial harus mampu memungkinkan agar setiap orang dapat berpartisipasi dan berkontribusi. Pemikiran tersebut mempengaruhi arah ilmu sosial kritis yang menekankan pentingnya subyektivitas manusia, pemihakan dan kesadaran dalam proses membangun teori. Paradigma kritis inilah yang memberikan legitimasi terhadap ilmu sosial pembebasan, yang tadinya dianggap "tidak ilmiah" tersebut. Itulah makanya paradigma kritik sekaligus merupakan kritik terhadap paradigma dominasi dan interpretatif.

Arkeologi Developmentalisme

Banyak ilmuwan sosial menamakan abad ini dengan "the age of development", yakni zaman di mana suatu ide yakni "development" begitu mempengaruhi umat manusia secara global dan menjanjikan harapan untuk memecahkan masalah kemiskinan dan keterbelakangan bagi berjuta rakyat di Dunia Ketiga. "Development" kini menjadi sebagai visi, teori dan proses yang diyakini sebagai satu-satunya jalan untuk memecahkan masalah mereka. Ada banyak kata yang mempunyai makna sama dengan kata *development* seperti misalnya perubahan sosial, pertumbuhan ataupun industrialisasi.

Namun jika dilihat lebih dalam, developmentalisme sesungguhnya merupakan manifestasi dari ideologi modernisasi. Modernisasi, teori yang lahir tahun 1950-an sebagai respon kaum intelektual terhadap Perang Dunia, dianggap sebagai jalan paling optimis menuju perubahan. Huntington (1976) percaya bahwa modernisasi bersifat revolusioner (perubahan cepat dari tradisi ke modern) kompleks (melalui banyak cara), sistematis, global (akan mempengaruhi semua manusia), bertahap (melalui langkah-langkah), homogenisasi (*convergency*) dan progresif. Teori ini mempengaruhi interdisiplin ilmu pengetahuan, seperti sosiologi, psikologi, ilmu politik, ekonomi, antropologi dan bahkan agama.

Pikiran modernisasi bisa dijumpai dalam buku McClelland, *The Achieving Society* (1961). Berdasar tafsiran McClelland atas Max Weber, jika Etika Protestant menjadi pendorong pertumbuhan di Barat, analog yang sama juga bisa untuk melihat pertumbuhan ekonomi. Rahasia pikiran Weber tentang Etika Protestant menurutnya adalah

"the need for achievement" (*N Ach*). Alasan mengapa rakyat Dunia Ketiga terbelakang menurutnya karena rendahnya "need for achievement" tersebut. Alex Inkeles, berdasarkan pokok kajian yang sama mengembangkan alat untuk menilai skala modernitas untuk menentukan tingkat modernitas suatu masyarakat. Sosialisasi dalam keluarga, sekolah, dan pabrik memegang peran penting bagi perubahan sikap ini. Tradisionalisme dianggap sebagai masalah dan oleh karenanya harus disingkirkan. Sikap modern inilah yang akan membawa pada pertumbuhan ekonomi, jalan menuju ke masyarakat *high mass consumption*, model masyarakat yang diidamkan oleh W.W. Rostow dalam teori pertumbuhannya, yang pada dasarnya adalah masyarakat Kapitalisme Barat tahun 1950-an.

Namun jika ditelaah secara kritis mengapa dan bagaimana developmentalisme diciptakan, kita dapatkan bahwa ide itu dikembangkan dalam rangka membendung semangat anti-kapitalisme bagi berjuta rakyat Dunia Ketiga. Gagasan *development* dimulai pada tanggal 20 Januari 1949, yakni pada saat Presiden Amerika Harry S. Truman mengumumkan kebijakan pemerintahnya. Di sana konsep *development* resmi menjadi bahasa dan doktrin kebijakan luar negeri pemerintahnya. Selain lebih dimaksud untuk memberi jawaban atas penolakan bangsa Dunia Ketiga yang baru merdeka atas kapitalisme, juga sebagai jawaban ideologis terhadap meningkatnya daya tarik rakyat Dunia Ketiga terhadap keberhasilan Uni Soviet. Oleh karena itu jelas bahwa gagasan *development* mulanya dilontarkan dalam kerangka "Perang Dingin" demi membendung sosialisme di Dunia Ketiga. Tidaklah mengherankan jika banyak sosiolog menempatkan gagasan "development" sebagai bungkus

baru dari kapitalisme.²

Bagaimana pikiran developmentalisme tersebut disebarluaskan? Ilmuwan sosial Amerika pada tahun 1950-an memainkan peran penting. Mereka yang berafiliasi pada the Center for International Studies di Massachusetts Institute of Technology (MIT) saat itu membantu membangun teori baru tersebut.³ Atas pesanan pemerintah Truman, melalui konferensi tentang "The Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act of 1961" mereka berhasil membuat saran globalisasi developmentalisme dengan keluarnya "the Foreign Assistance Act of 1966", di mana konsep *development* menjadi operasional (Millikan dan Pye: 1968 dan Gendzier, 1985). Itulah masa di mana mereka sangat produktif yakni Ekonom seperti Rostow menemukan "Growth Theory"-nya, McClelland dan Inkeles menemukan teori modernisasi mereka. Salah satu hasil penting studi mereka adalah bahwa gagasan *development* dan modernisasi harus menjadi pilar utama bagi kebijaksanaan program bantuan dan politik luar negeri Amerika.⁴

²Gendzier, Irene. *Managing Political Change: Social Scientists and the Third World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985). Juga Douglas Lummis, "Development Against Democracy" dalam *Jurnal Alternatives* 16, no. 1, 1991.

³Gendzier, Irene, *ibid* (1985).

⁴Walt Whitman Rostow adalah bekas Profesor MIT, yang pindah ke Gedung Putih menjadi Penasehat Presiden Johnson. Lihat, Gettleman, M.E. and D. Mermelstain. *The Great Society Reader. The Failure of American Liberalism* (New York: Vintage Book, 1967). Uraian tentang Growth Theory, lihat Rostow, W.S., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (New York: Cambridge University Press, 1960). Sedangkan uraian modernisasi, lihat, Inkeles, Charles and Smith, David, *Becoming Modern* (Massachusetts: Harvard University Press, 1974). McClelland, David C., *The Achieving Society* (New York: D. Van Nostrad, 1961).

Modernisasi sebagai landasan developmentalisme, meskipun melahirkan banyak anak teori, umumnya meyakini satu hal yang sama yakni bahwa faktor manusia (bukan struktur dan sistem) menjadi fokus utama perhatian mereka. Model pertama menggunakan metafora pertumbuhan yakni tumbuh sebagai organisme. Mereka melihat *development* sebagai proses evolusi perjalanan dari tradisional ke modern. Pikiran ini dapat dijumpai dalam teori pertumbuhan yang sangat terkenal yakni "the five-stage scheme" yang dikembangkan oleh W.W. Rostow (1960). Baginya *development* akan berjalan secara hampir otomatis melalui akumulasi modal (tabungan dan investasi) dari hutang luar negeri. Dia memfokuskan pada perlunya elite wiraswasta yang menjadi motor proses itu. Asumsi di balik itu adalah bahwa semua masyarakat termasuk masyarakat Barat pernah mengalami masa "tradisional" dan akhirnya menjadi "modern". Sikap manusia tradisional di sini dianggap sebagai masalah.

Konsep *development* dan modernisasi yang kemudian serta merta dianut oleh berjuta-juta rakyat di Dunia Ketiga tersebut pada dasarnya merupakan refleksi paradigma Barat tentang perubahan sosial. *Development*, diidentikan dengan gerakan langkah demi langkah menuju *higher modernity*. Yang dimaksud modernitas di sini merefleksikan bentuk perkembangan teknologi dan ekonomi seperti yang dialami oleh negara-negara industri. Konsep ini mempunyai akar sejarah dan intelektualitas perubahan sosial yang diasosiasikan dengan Revolusi Industri di Eropa. Interpretasi konsep *development* di sebagian besar Dunia Ketiga dipahami melulu sebagai *general improvement in the standard of living*.

Sebentar saja, gagasan *development* dan modernisasi menjadi program massif. Selain

menjadi doktrin politik bantuan luar negeri Amerika baik pada pemerintah Dunia Ketiga maupun LSM, juga serempak hampir di setiap universitas di Barat membuka suatu kajian baru yang dikenal dengan *Development Studies*. Melalui *Development Studies* di Barat ini, proses penyebar serapan kapitalisme di penjuru dunia dipercepat, yakni melalui teknokrat, intelektual dan bahkan aktivis LSM dari Dunia Ketiga yang menjadi pasar utama program studi tersebut. Escobar (1990) menggambarkan proses ekspansi *discourse development* melalui penciptaan *network* kelembagaan (seperti lembaga dana internasional, universitas, lembaga riset, badan perencanaan pembangunan) demi memfungsikan aparat developmentalisme. Dengan begitu terkonsolidasi mereka menentukan apa yang harus dibicarakan, dipikirkan, diidamkan, pendek kata semua di arahkan menuju ke gagasan modernisasi.

Pengetahuan akan *development* yang diproduksi oleh negara Barat dan dikirimkan ke rakyat Dunia Ketiga bukanlah pengetahuan netral, melainkan syarat dengan ideologi kontrol. Melalui *discourse development*, Dunia Pertama menetapkan kontrol mereka pada Dunia Ketiga, di mana Dunia Ketiga mula-mula diberi label "kekurangan" tentang hal-hal yang dapat dipenuhi oleh teknologi dan keahlian profesional. Escobar (1984) meminjam analisa Foucault tentang *discourse development*,⁵ melihat bahwa *discourse* ini tidak memberi legitimasi segala

bentuk cara dan pengetahuan "non-positivistic", seperti misalnya cara pertanian tradisional digusur oleh Revolusi Hijau, serta menghancurkan segala bentuk formasi sosial non-kapitalistik, dan menghancurkan segala bentuk proses politik lainnya.

Penganut faham developmentalisme mendasarkan keyakinan bahwa negara maju yang menganut sistem kapitalisme adalah bentuk ideal dari sistem dan struktur masyarakat yang demokratis. Mereka mengupayakan pengalaman negara-negara industri maju tersebut untuk dijadikan model proses politik, ekonomi, sosial dan budaya bagi Dunia Ketiga. Demokrasi dan *development* menurut mereka akan berjalan saling mendukung. Pada satu pihak pembangunan ekonomi adalah menjadi sarat bagi demokrasi, di lain pihak industrialisasi melahirkan kekayaan, kekayaan melahirkan kesenangan, dan kesenangan memungkinkan orang secara bebas belajar berpartisipasi dalam politik, dan kebebasan inilah yang memungkinkan demokrasi.

Invasi kultural, politik, dan ekonomi *development* didukung oleh lembaga-lembaga dana internasional seperti Bank Dunia dan IMF. Hayter (1985) mencatat adanya konsistensi secara ideologi dari Bank Dunia terhadap ideologi *development*. "Development aid" sering dikembangkan dalam rangka menjaga *status quo*. Mereka mengikat negara berkembang pada ekonomi negara kaya. Bagian terbesar dari apa yang disebut bantuan adalah hutang terhadap Bank Dunia. Sebagian yang lain dijatahkan oleh pemberi bantuan dalam rangka melicinkan ekspor, serta dalam rangka kepentingan bisnis mereka sendiri (Kruijer, 1987). Selain itu, peran pemerintah Amerika Serikat sangat penting dalam penyebaran developmentalisme, melalui pengaruh mereka pada setiap kebijakan

⁵Michel Foucault, pada akhir tahun 1960 dan awal 1970-an menyumbangkan gagasan kritik dalam pikiran bagaimana makna dikonstruksi. Baginya "knowledge is not something that can exist apart from power relations". Karyanya dalam "discourses" mempunyai implikasi radikal tidak saja pada disiplin ilmu humaniora, seni dan sastra tapi juga semua pengetahuan. Escobar (1978) meminjam analisisnya untuk melihat hubungan Dunia Pertama dan Ketiga.

dan perencanaan ekonomi yang dibantu, dan dengan bantuan training "kunjungan wawasan" para tokoh masyarakat dan agama Dunia Ketiga ke Amerika Serikat.⁶ Selain itu juga mendayagunakan tenaga pendidikan dan riset berbagai Universitas-Amerika yang bekerja di Dunia Ketiga untuk dijadikan instrumen USAID secara tersamar.⁷ Hal ini jelas menunjukkan bahwa Universitas-universitas Amerika serta para teknokrat di negara-negara Dunia Ketiga menjadi bagian dari strategi kebijakan luar negeri Pemerintah Amerika untuk mendiseminasikan modernisasi.⁸

Demikian *discourse development* tersebut berkembang, dan di masing-masing negara berkembang lebih dikembangkan secara mendalam lagi hingga sampai di pedesaan. Developmentalisme sering dikembangkan melalui mekanisme kontrol ideologi, sosial dan politik secara canggih. Untuk melindungi ideologi tersebut, diperlukan berbagai kebijakan seperti: "the floating mass policy", yakni kebijakan yang melarang organisasi massa pada tingkat desa, dan menggeser

⁶Strategi pengiriman tokoh dan mahasiswa ini belajar dari pengalaman Indonesia sebelum tahun 1966. Lihat, Millikan dan Pye, *Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act of 1961* (Massachusetts: MIT, 1968).

⁷Lihat, Millikan dan Pye, *ibid.*: 165.

⁸Peran universitas Amerika dan teknokrat Indonesia dalam proses perubahan politik, ekonomi, ideologi dan modernisasi di Indonesia tahun 1960-an telah dikaji oleh banyak peneliti. Lihat, David Ransom, "The Berkeley Mafia", *Ramparts*, no. 9 (1970). Juga lihat, Mortimer, Rex. (ed.), *Showcase State: The Illusion of Indonesia's "Accelerated Modernization"* (Sydney: Angus and Robertson, 1973). Juga, Liddle, William, "Modernizing Indonesian Politics" in William Liddle (ed.), *Political Participation in Modern Indonesia*. Monograph Series no. 19 (New Heaven: Yale University Southeast Asian Studies, 1973).

kepemimpinan tradisi "rembug desa" dengan birokrasi pemerintah. Pendidikan, baik formal, mulai dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi, maupun non-formal seperti dalam kursus-kursus, seminar dan penataran hingga ke khotbah di Gereja dan Masjid juga dipakai sebagai media modernisasi. Prinsip modernisasi telah diterima tanpa pertanyaan. Umumnya perdebatan hanya dilakukan pada tingkat metodologi dan teknik pelaksanaannya belaka. Itulah mengapa bisa disimpulkan bahwa "developmentalisme" dewasa ini diyakini oleh sebagian besar birokrat pemerintahan, akademisi, agamawan dan bahkan para aktivis NGOs sebagai satu-satunya jalan menuju masyarakat sejahtera.

Uraian di atas menggambarkan bahwa developmentalisme bukanlah persoalan ekonomi belaka. Proses industrialisasi berkait dan bergantung pada proses kultural serta dominasi pengetahuan dan teknologi pertanian yang didukung oleh universitas dan lembaga riset, serta dukungan kebijakan politik pemerintah serta lembaga keuangan internasional. *Discourse development* dan modernisasi berjalan secara cepat dan akan memangsa korban-korbannya. Salah satu korban dari modernisasi adalah masyarakat adat.

Modernisasi dan Nasib Masyarakat Adat

Di mana letak potensi konflik antara teori *development* yang kini menjadi *mainstream* teori perubahan sosial itu, terhadap masyarakat adat atau terhadap tradisi. Untuk memahaminya perlu dipelajari di manakah modernisasi meletakkan posisi tradisi? Dari uraian mengenai developmentalisme di atas dapat dianalisis bahwa modernisasi da-

tang dari paradigma ilmu sosial regulasi dan dominasi yang sangat positivistik. Modernisasi berangkat dari asumsi bahwa masyarakat akan berjalan dari tradisi menuju modern. Dengan demikian dalam perspektif modernisasi sesungguhnya tradisi lebih dilihat sebagai masalah untuk dipecahkan.

Hubungan antara modernisasi dan tradisi dengan demikian pada dasarnya merupakan hubungan yang menempatkan tradisi dan masyarakat adat sebagai "obyek" untuk dimodernisir. Hubungan yang demikian tentu saja adalah hubungan dominatif. Meminjam analisis Foucault tentang *discourse*, *power* dan *pengetahuan*, terutama dalam hal bagaimana pengetahuan juga berdimensi kekuasaan (*power*) maka modernisasi juga berdimensi kekuasaan. Melalui proses "pendisiplinan dan normalisasi", terjadi proses hubungan kekuasaan antara mereka yang menguasai pengetahuan dan obyek pengetahuan. Hubungan kekuasaan antara pengontrol pengetahuan dan obyeknya telah banyak diterapkan di berbagai aspek kehidupan. Dengan demikian dominasi tidak hanya secara politik dan kebudayaan belaka, namun juga dalam bentuk *subjection* (yakni menjadikan kelompok masyarakat menjadi obyek pengetahuan dan kebijakan seperti bentuk penyerahan hubungan antara psikiater pada pasiennya).

Dengan meminjam analisis Foucauldian tersebut saya melihat hubungan antara modernisasi dan tradisi dalam perspektif hubungan "knowledge/power" yang sangat dominatif. Berbagai konflik antara masyarakat adat dan modernisasi "diselesaikan" dengan proses tersebut. Segenap upaya dari masyarakat untuk membela apa yang mereka yakini sebagai hak-hak mereka, justru seringkali dilabeli sebagai melawan pembangunan, *mbalelo*, pembangkang dan subver-

sif. Para aparat modernisasi bahkan merasa mempunyai hak dan wewenang untuk meregulasi masyarakat adat setelah mereka memberi label terhadap mereka sebagai *masyarakat terasing*, *masyarakat primitif*, *peladang berpindah*, *perambah hutan* atau bahkan *masyarakat terbelakang*. Dengan label tersebut mereka merasa mempunyai kewajiban dan motivasi dan dorongan moral untuk mengentaskan mereka dari kesengsaraan dengan cara-cara modernisasi. Dalam konteks ini proses bagaimana modernisasi berhadapan dengan tradisi adalah proses penjinakan dan dominasi. Proses ini mengakibatkan perampasan dan kekalahan baik dari segi ekonomi, politik maupun budaya. Karena sifat *discursive* dan hegemonik dari modernisasi seringkali masyarakat adat tidak pernah melawan melainkan terhegemoni.

Menuju Transformasi Tradisi: Kesimpulan

Meskipun tidak semua tradisi mengandung nilai-nilai subur seperti nilai keadilan, demokratisasi dan peka terhadap lingkungan, namun merekayasa masyarakat tradisi menjadi masyarakat modern dengan dasar-dasar ideologi modernisasi bukanlah pilihan yang bijaksana. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah memahami setiap tradisi dan adat, melakukan pemberdayaan terhadap nilai-nilai yang sudah adil, dan melakukan transformasi budaya di dalamnya. Transformasi di sini adalah suatu proses terciptanya hubungan (*structure*) yang secara mendasar baru dan lebih baik. Strategi transformasi dalam budaya ini memungkinkan kita untuk tetap memiliki pluralisme budaya dan memberikan ruang pada setiap masyarakat adat untuk menciptakan sejarah mereka sendiri. Strategi transformasi budaya ini sangat ber-

tentangan dengan strategi modernisasi yang ingin "memodernisasikan" masyarakat tradisi.

Hanya dengan strategi transformasilah kita bisa menjamin terjadinya proses demokratisasi, baik antar relasi di dalam masyarakat adat sendiri maupun hubungan antara masyarakat adat dengan dunia luar mereka. Transformasi terhadap masyarakat adat juga harus memiliki dimensi pemberdayaan (*empowerment*), yakni memberikan ruang agar masyarakat adat dapat mengembangkan kekayaan budaya dan menghormati hak mereka untuk mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat, serta hak untuk mengembangkan perilaku kehidupan kebudayaan mereka. Apresiasi terhadap adat harus dilakukan dengan menjamin "hak hidup secara bebas", dan menghargai kemanusiaan dalam penentuan jati diri (*self identification*). Secara lebih rinci pengakuan terhadap masyarakat adat menyangkut pengakuan hak-hak kolektif atas tanah dan sumber daya alam yang ada dalam tanah, suatu hal yang bertentangan dengan kepentingan industrialisasi.

Segenap uraian di atas mengingatkan kita pada pernyataan Wolfgang Sachs (1992) dalam bukunya yang berjudul *The Development Dictionary*, bahwa ideologi *development* sebagai manifestasi nyata dari modernisasi, ideologi global yang dimulai oleh Amerika Serikat selama 40 tahun, menciptakan suatu *world order* yang mendudukan Amerika pada posisi pertama. Ideologi yang mulanya dipakai sebagai senjata untuk melawan tandingan mereka yakni sosialisme itu telah menghasilkan sesuatu yang tak diduga sebelumnya. Proses *global development* dalam 40 tahun usianya ternyata telah memperlebar jurang antara negara kaya dan mis-

kin. Jika tahun 1960-an negara-negara Utara "hanya" 20 kali lebih kaya dari negara-negara miskin di Selatan, di tahun 1980-an jarak itu menjadi 64 kali. Dan iming-iming mengejar ketinggalan itu semakin sulit dicapai.⁹

Dalam skala lokal, modernisasi juga telah menciptakan suatu struktur yang meleakkan masyarakat tradisi atau adat menjadi bagian yang ditundukkan secara kultural. Proses penundukkan budaya tersebut mengakibatkan terlepasnya penguasaan hak sumber-sumber daya alam dan ekonomi serta rusaknya lingkungan yang selama ini dikonservasi oleh masyarakat tradisi, karena keterikatan budaya mereka pada lingkungan sekitarnya. Apakah modernisasi juga akan mengakibatkan terpisahnya jurang antara masyarakat kaya di kota dan masyarakat adat di pedalaman masih perlu dikaji. Namun, seperti yang diprihatinkan oleh Sachs bahwa bukanlah "kegagalan developmentalisme" atau kegagalan modernisasi yang harus dikhawatirkan, melainkan justru keberhasilannya. Karena keberhasilan modernisasi akan membawa pada suatu dunia tunggal, dunia dari perspektif Barat. Akibat dari keberhasilan modernisasi adalah akan menghilangnya segala keanekaragaman pikiran, budaya, kebiasaan, hayati, bahkan cara memandang dunia sekalipun. Modernisasi akan membawa ke *monoculture* (kebudayaan tunggal) yang akan menyingkirkan berbagai kemungkinan bentuk alternatif kehidupan dan bermasyarakat. Itulah sesungguhnya yang merupakan tantangan baik bagi masyarakat adat maupun bagi kita semua.

⁹Lihat pengantar Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge as Power* (London: Zed Books Ltd., 1992). Juga uraian Gustavo Esteva mengenai "Development" dalam buku yang sama.

DAFTAR BACAAN

- Adiwibowo, S. & Riyadi, A. 1993. *Dampak Ekologi dan Sosial Ekonomi Revolusi Hijau: Kasus Pedesaan di Pulau Jawa*. Konpalindo, Jakarta.
- Althusser, L. 1984. Ideology and Ideological State Apparatus", dalam Althusser, *Essay on Ideology*. Verso, London.
- Amin, S. 1976. *Development*. Monthly Review Press, New York.
- Arif, S. & Sasono, A. 1981. *Indonesia: Dependency and Underdevelopment*. Meta, Kuala Lumpur.
- Bronner, E.S. & Kellner D.M. (eds.). 1989. *Critical Theory and Society*. Routledge, New York.
- Djuweng, S. dan Sandra Moniaga. 1995. *Konvensi ILO 169: Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka*. Elsam, Jakarta.
- Escobar, A. 1985. Discourse and Power in Development: Michael Foucault and the Relevance in His Work to the Third World, *Alternatives*, no. X.
- Fals Borda, O. & Rahman, M.A. 1991. *Action and Knowledge*. The Apex Press, New York.
- Fay, B. 1975. *Social Theory and Political Practice*. George Allen and Unwin, London.
- Femia, J. 1975. Hegemony and Consciousness in the Thoughts of Antonio Gramsci, *Political Studies* 23, (March).
- Foucault, M. 1980. *The Archeology of Knowledge and the Discourse of Language*. Pantheon, New York.
- Foucault, M. 1986. *The History of Sexuality: Volume 1. An Introduction*. Random House, New York.
- Frank, A.G. 1973. The Development of Underdevelopment. Dalam C.K. Wilber (ed.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. Random House, New York.
- Freire, P. 1981. *Education for Critical Consciousness*. Continuum, New York.
- Gendzier, I. 1985. *Managing Political Change: Social Scientists and the Third World*. Westview Press, Boulder, Co.
- Gouldner, Å. 1970. *The Coming Crisis of Western Sociology*. Basic Book, New York.
- Gramsci, A. 1971. *Prison Notebooks*. International Publisher, New York.
- Habermas, J. 1970. *Toward a Rational Society*. Beacon Press, Boston.
- Habermas, J. 1972. *Knowledge and Human Interest* (Translated by J. Shapiro). Beacon Press, Boston.
- Hall, B. 1984. *Participatory Research: Popular Knowledge and Power*. Participatory Research Group, Toronto.
- Harre, R. 1981. The Positivism-Empiricist Approach and Its Alternative, in Reason and Rowan (eds.). *Human Inquiry: A Sourcebook of New Paradigm Research*. Wiley and Sons, New York.
- Hayter, T. 1971. *Aid as Imperialism*. Penguin Books Ltd., Baltimore.
- Horkheimer, M. 1972. *Critical Theory*. Herder and Herder, New York.
- Inkeles, C. & Smith, D. 1974. *Becoming Modern*. Harvard University Press, Massachusetts.
- Kassam, Y. & Kemal, M. (eds.). 1982. *Participatory Research: An Emerging Alternative Methodology in Social Science Research*. Society for Participatory Research in Asia, New Delhi.
- Khun, T. 1985. *The Structures of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Krijer, G.J. 1985. *Development Through Liberation*. Humanities Press International, Atlantic Highland.
- Laclau, E. & Mouffe, C. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Verso Editions, London.
- Macdonell, D. 1985. *Theories of Discourse*. Basil Blackwell, New York.
- Marcuse, H. 1964. *One-Dimensional Man*. Beacon Press, Boston.
- McClelland, D.C. 1961. *The Achieving Society*. D. Van Nostrad, New York.
- Millikan, M.F. & Rostow, W.W. 1957. *A Proposal, Key to an Effective Foreign Policy*. Harper Brothers, New York.
- Mortimer, R. (ed.). 1973. *Showcase State: The Illusion of Indonesia's "Accelerated Modernization"*. Angus and Robertson, Sydney.
- Mueller, A. 1987. *Peasants and Professionals: The Pro-*

- duction of Knowledge in the Third World*. A paper presented to the Meeting of the Association for Women in Development, Washington, D.C., April.
- Myrdal, G. 1969. *Objectivity in Social Research*. Wesleyan University Press, Middletown, CT.
- Park, P. 1982. From Universalism to Indigenization: Toward an Emancipatory Sociology. Paper presented at the 10th World Congress of Sociology, Mexico City.
- Pye, L.W. 1963. Armies in the Process of Political Modernization. In Leighton and Sanders (eds.). *New Dimensions in the Cold War*. Industrial College of Armed Forces, Washington, D.C.
- Rostow, W.W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, New York.
- Rostow, W.W. 1964. *The Stage of Economic Growth*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Roxborough, I. 1985. *Theories of Underdevelopment*. MacMillan, London.
- Sachs, W. (ed.). 1992. *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge as Power*. Zed Books, London.
- Said, E. 1979. *Orientalism*. Vintage Books, New York.
- Schroyer, T. 1973. *The Critique of Domination: The Origins and Development of Critical Theory*. Beacon Press, Boston.
- Shiva, V. 1989. *Staying Alive*. Zed Book, London.
- Todaro, M.P. 1977. *Economic Development in the Third World*. Longman, London.
- Weber, M. 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (translated by T. Parson). The Free Press, New York.

Menyelaraskan Tradisi dan Pembangunan: Tanggapan Terhadap Makalah Mansour Fakih*

Anto Achadiyat

KALAU kita berbicara tentang tradisi dan modernisasi maka persoalan yang harus dipertanyakan adalah: "Apakah tradisi dan modernisasi itu?" Dengan panjang lebar Mansour Fakih telah mengutarakan tiga paradigma yang berkembang di dalam ilmu sosial mengenai tradisi dan pembangunan dan seterusnya dengan segala kekuatan dan kelemahannya yang mendasar. Saya pikir pembahasan Mansour Fakih tersebut menyebabkan kita harus bertanya kembali perihal siapa yang dimaksud dengan tradisional dan siapa yang lebih modern. Misalnya tentang apa yang dikatakan oleh Mansour tentang transformasi sebagai semacam usaha untuk mendemokrasikan masyarakat. Oleh karena sistem modernisasi yang dikembangkan di dunia maju itu, terutama di Amerika Serikat, adalah tradisi tersendiri. Tradisi yang berkembang menurut latar belakang kebudayaan masyarakatnya.

*Transkripsi dari salah satu sesi Seminar "Kebudayaan, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan" yang disampaikan oleh Anto Achadiyat, M.A. secara lisan untuk menanggapi makalah Dr. Mansour Fakih.

Pada pihak lain, kegiatan ini berkaitan pula dengan kemampuan masyarakat-masyarakat di luar Amerika untuk memiliki pemikiran-pemikiran baru tersebut. Ada semacam dorongan dari orang-orang yang melaksanakan pembangunan dan mereka yang mengembangkan teori-teori pembangunan untuk menyatakan bahwa saya adalah yang terbaik. Dan hal demikian tentunya juga berlaku untuk setiap masyarakat tradisional apapun. Orang Batak, misalnya, mengatakan saya lebih "manusia" daripada orang Jawa. Kenapa? Karena orang Batak adalah manusia pertama yang lahir ke dunia yaitu di Pulau Samosir. Sebaliknya orang Jawa pun akan berpikir semacam itu. Sehingga kalau kita berbicara tentang tradisi, tradisi yang mana?

Saya mempunyai pengalaman menarik dengan orang Korea ketika saya mengadakan penelitian di Kalimantan. Saat berbincang-bincang dengan dia, saya mengingatkannya akan adanya peraturan untuk melibatkan masyarakat tradisional dalam proyek yang sedang mereka kerjakan. Saya berta-

nya siapa masyarakat tradisional yang telah saudara libatkan? "Itu, orang-orang itu", katanya sambil menunjuk sekelompok pekerja yang sedang bekerja dalam kegiatan industri mereka yang semuanya adalah orang Jawa. Dalam pemikiran orang Korea tersebut orang-orang Jawa juga termasuk masyarakat tradisional bukan hanya orang-orang yang disebut sebagai komunitas lokal.

Dengan demikian, kalau kita memulai masalah masyarakat tradisional dengan teori-teori yang amat besar dan *general* tentu kita akan sukar memahami siapa sebetulnya masyarakat itu sendiri. Komunitas seperti apa yang akan kita lihat. Misalnya, teori-teori yang tadi diungkapkan oleh Mansour Fakih semuanya berbicara pada tingkat yang amat tinggi. Kalau ditanya mana masyarakatnya, apa itu masyarakat, bagaimana corak dan polanya? Kadang-kadang kita sukar menemuinya. Karena yang ada hanyalah prinsip-prinsip dasar dari ilmu pengetahuan itu sendiri.

Saya juga melihat adanya kecenderungan semacam itu dari Mansour Fakih ketika beliau mengatakan perlu ada transformasi budaya. Lagi-lagi di dalam pengertian ini terkandung suatu label sehingga begitu kita bermaksud mentransformasikan suatu budaya sesungguhnya kita mulai lagi dengan ide-ide siapa itu masyarakat tradisional.

Saya mengajukan suatu kerangka pemikiran yang lain. Menurut saya, yang harus kita perhatikan sesungguhnya adalah satuan-satuan masyarakat yakni satuan-satuan komunitas yang hidup dalam kehidupan kita. Ini tidak lain adalah sistem-sistem atau sub-sub sistem yang satu sama lain berhubungan dan berkaitan. Yang menjadi persoalan adalah bahwa dalam hubungan-hubungan sosial semacam ini kadang-kadang ada yang merasa lebih tinggi ada yang lebih rendah. Hal ini

yang menurut saya yang harus disiasati dalam pengertian bahwa kalau kita melihat masyarakat sebagai suatu sistem yang utuh kita tidak akan melihat lagi apakah itu masyarakat lokal atau masyarakat tradisional. Yang penting adalah apakah sistem yang berlaku dalam kehidupan mereka dalam sistem yang kita miliki.

Masyarakat dari propinsi-propinsi sampai desa-desa yang paling kecil merupakan satu sistem yang utuh yang satu sama lain bisa berhubungan dalam kondisi yang seajar. Persoalannya adalah kesejajaran ini yang tidak ada. Yang biasa terjadi sekarang adalah komunitas-komunitas diatur oleh aturan-aturan birokrasinya sendiri. Jadi bukan oleh ide-ide tentang bagaimana mereka bisa saling tolong-menolong dan saling membantu dalam hubungan-hubungan di antara sesama mereka. Jadi saya lebih menekankan pada hubungan antar sistem di dalam komunitas-komunitas tadi.

Dari berbagai data yang saya baca saya menemukan bahwa tidak ada satu komunitas tradisionalpun yang tidak berkaitan dengan masyarakat atau komunitas lain. Sebuah buku yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia mengungkapkan bahwa hubungan perdagangan di antara orang-orang Bugis, Cina dan Melayu telah berlangsung sejak lama. Pada saat itu sebenarnya telah terjadi pertukaran informasi dan pengembangan kebudayaan di antara masing-masing kelompok. Sehingga sekarang kita bisa menemukan kembali kenapa pada orang-orang Dayak, misalnya, terdapat juga barang-barang Cina. Dan hal ini sendiri dianggap sebagai bagian dari kehidupan komunitasnya.

Saya memperhatikan bahwa ketika mereka berhubungan sesungguhnya hubungannya adalah *mutual symbiosis* artinya saling

menguntungkan dan membutuhkan. Yang menjadi persoalan adalah di dalam pelaksanaan pembangunan kadang-kadang tidak terpikirkan siapa yang diuntungkan oleh pembangunan dan siapa yang dirugikan. Oleh karena itu, kajian-kajian dalam ilmu sosial menurut saya harus menekankan pada persoalan-persoalan yang lebih kecil tetapi dalam kaitannya dengan jaringan yang lebih luas. Dari sini kita dapat memahami kenapa masyarakat dalam kehidupan mereka bisa saling berhubungan, bekerja sama dan menguntungkan bagi hubungan tersebut.

Studi-studi mengenai jaringan hubungan sosial yang pernah dilakukan oleh ahli-ahli ilmu sosial saat ini menjadi amat penting. Mereka mengkaji berbagai permasalahan tentang siapa berhubungan dengan siapa dan bagaimana corak hubungannya. Kalau corak hubungan itu dinilai minus dalam pengertian yang diuntungkan adalah orang-orang tertentu saja maka saat itu akan terjadi persoalan dalam hal mengawinkan masyarakat tradisi dengan masyarakat modern.

Ada orang yang mengatakan supaya pembangunan bersifat *mutual symbiosis*, saling menguntungkan. Kalau saling menguntungkan apa yang harus dilakukan? Yang harus dilakukan adalah bahwa pranata-pranata, lembaga-lembaga atau instansi-instansi yang ada seharusnya digabungkan menjadi suatu satuan yang utuh. Upaya ini dikenal dengan sebutan *crafting institution*, yaitu menjalin hubungan sosial menjadi satuan yang utuh. Hal ini belum pernah diterapkan dalam pembangunan di mana pun juga.

Crafting institution merupakan kegiatan yang amat baru. Upaya-upaya semacam ini mungkin baru dilakukan lima atau paling lama sepuluh tahun yang lalu. Untuk Indonesia saya kurang tahu apakah upaya tersebut sudah berkembang atau berjalan dengan

baik. Di negara-negara lain seperti di India hal ini sudah pernah dicoba yaitu dengan upaya menggabungkan pranata-pranata lokal yang ada. Upaya tersebut tentu akan menjadi lebih mudah kalau semua orang yang terlibat dalam "kegiatan pembangunan" mampu bekerja bersama-sama dalam kegiatan yang nyata. Hal ini yang perlu dipikirkan.

Teori-teori mengenai hal di atas telah amat banyak seiring dengan berkembangnya ilmu sosial. Salah satunya tentang bagaimana mengawinkan pranata lokal atau komunitas lokal dengan pranata-pranata yang berlaku dalam pranata-pranata negara. Mau tidak mau kita tetap terlibat dalam kegiatan yang besar karena hal ini tetap akan dibatasi oleh aturan-aturan dan kepentingan-kepentingan yang lebih besar. Persoalannya sekarang adalah bagaimana kepentingan yang lebih besar mau memahami masyarakat tradisional. Dan masyarakat tradisional juga mau mengkrafting institusi-institusi yang ada di dalam satuan-satuan yang utuh. Tentu dalam hubungan tersebut yang harus terbentuk adalah hubungan yang sejajar.

Saya setuju dengan Mansour Fakhri yang menyatakan bahwa pembangunan berada di dalam hubungan-hubungan sosial itu sendiri ketimbang dalam ide-ide. Siapa yang tidak ingin melihat supaya masyarakat tradisional yang ada di Irian menjadi lebih baik "kondisinya", baik menurut kita maupun menurut mereka. Yang kondisinya sekarang masih terlalu buruk menurut tolok ukur kita tetapi juga menguntungkan bagi mereka. Batas-batas yang telah kita berlakukan mau tidak mau tetap dipegang.

Persoalannya adalah bagaimana mengawinkan kedua hal itu? Saya katakan bisa, yaitu melalui *crafting institution*. Kalau ini yang akan dilakukan persoalannya sudah

berada di luar prinsip-prinsip teoritis. Dalam pengertian bukan di dalam teori-teori ilmu sosialnya sendiri tetapi lebih pada kemauan politik para pelaksana pembangunan dan orang-orang yang terkena obyek pembangunan. Ini yang sukar dipersoalkan, karena kepentingan politik berkaitan dengan kepentingan ekonomi dan sebagainya.

Sementara kita tidak memahami kepentingan-kepentingan politik yang ada, teori ilmu sosial seperti apapun tidak akan dapat ikut merombak setiap persoalan sosial yang muncul akibat kegiatan pembangunan. Atau merombak cara berpikir dari kegiatan-kegiatan semacam itu. Oleh karena itu saya lebih cenderung untuk mengatakan bahwa selain penguatan di dalam teori-teori ilmu sosial maka kemauan politik yang turut terlibat di dalam pengambilan keputusan-keputusan juga penting. Tentu saja, di dalam membentuk kemauan politik tersebut landasan dasar teori-teori ilmu sosial ikut pula bermain.

Tradisi apapun dalam ilmu sosial apakah itu positivisme maupun *hermeneutic* pada dasarnya ingin mencoba menjelaskan bagaimana hidup ini lebih baik. Dan tradisi-tradisi itu merupakan bagian dari tradisi-tradisi yang global. Apakah pemikiran-pemikiran

positivisme dapat digunakan juga untuk memahami kenyataan-kenyataan yang ada pada komunitas-komunitas? Saya pikir masih bisa. Oleh karena itu saya tidak bisa mengatakan positivisme akan buruk sama sekali sehingga tidak dapat dipakai. Demikian juga halnya dengan teori *hermeneutic* yang banyak digunakan oleh para antropolog. Semua metode dan prinsip yang berkembang dalam ilmu-ilmu sosial secara arif sebetulnya dapat digunakan.

Hal lain yang penting diperhatikan adalah adanya kesalahpahaman untuk mengartikan masyarakat tradisional sebagai hanya komunitas-komunitas yang hidup di tengah hutan atau pedalaman, padahal semua kita sesungguhnya merupakan bagian dari masyarakat tradisional. Kita tidak bisa melepaskan diri dari tradisi-tradisi yang telah mengikat kita. Oleh karena itu, dalam melakukan transformasi budaya kita harus bisa melepaskan hambatan-hambatan budaya supaya kita mampu menjelaskan berbagai kenyataan kehidupan setempat berdasarkan perspektif mereka dan kita sendiri. Tanpa ada perasaan yang satu lebih tinggi dari yang lain. Melalui model *crafting institution* dalam kedudukan politik yang sama kita akan berhasil mengawinkan masyarakat tradisional dengan masyarakat modern.

Pemerintahan Desa dan Otonomi Daerah: Langkah Awal Kepada Kearifan Tradisional?*

Ugrasena Pranidhana

TULISAN singkat ini merupakan bahasan sekaligus pelengkap atas makalah *Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia* (Yayasan SEJATI) dengan melihat segi kepemimpinan tingkat desa dengan ilustrasi tambahan dari Maluku. Makalah tersebut membicarakan secara luas apa yang selama ini menjadi benturan dan pengabaian terhadap "hak-hak adat" dan kearifan-kearifan masyarakat lokal di satu pihak dengan pemerintah (negara) di lain pihak selama dekade pembangunan di Indonesia. Namun dari pemikiran-pemikiran yang diutarakan dalam makalah itu, dapat ditemukan salah satu benang merah bahwa hak-hak adat (dalam arti luas, termasuk hukum, lembaga, dan lain-lain) dapat diperhatikan dan digunakan dengan memperhatikan kesatuan-kesatuan hidup masyarakat setempat yang berwujud setingkat dan semacam Desa. Dengan model desentralisasi dan otonomi daerah

yang baru-baru ini diangkat kembali, sebenarnya hak-hak adat yang berada di daerah bisa didudukkan pada posisinya sesuai dengan kesadaran masing-masing daerah disertai pengakuan dari pemerintah dan para pengambil keputusan.

I

Beberapa kali pemerintahan di kesatuan-kesatuan hidup setingkat desa seperti Nagari di masyarakat Minangkabau, Banjar di masyarakat Bali, Gampong atau Meunasah di masyarakat Aceh, dan lain-lain, mengalami campur tangan pihak lain yakni Pemerintah Pusat yang berakhir dengan diundangkannya peraturan nasional: Undang-undang no. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menggantikan Undang-undang no. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Undang-undang tersebut sangat erat kaitannya dengan Undang-undang no. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU no. 5/1974). Keterkaitan ini ada karena UU no. 5/1974 menyatakan bahwa pengaturan tentang Pemerintahan Desa untuk selanjutnya ditetap-

*Sebagian bahan bahasan atas makalah "Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia" (oleh Abdon Nababan, Yayasan SEJATI, 1995) ini adalah makalah penulis untuk Yayasan SEJATI yang kemudian dilengkapi dan diperbaiki untuk acara di CSIS, 7 Agustus 1995.

kan dengan undang-undang dan struktur Pemerintahan Desa juga erat hubungannya dengan Pemerintahan di Daerah.

Kedua undang-undang tadi hanya mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan desa, sedangkan pengaturan secara rinci dilakukan dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang berwujud Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri (Permen), dan lain-lain peraturan yang lebih rendah tingkatannya.

Maksud dan tujuan diciptakannya UU no. 5/1979 adalah untuk *menyeragamkan* -- yang pada beberapa dekade yang lalu menjadi pilihan model pemerintahan pada banyak negara bekas kolonisasi -- dan memperkuat pemerintahan desa. Penyeragaman ini dianggap perlu dilakukan karena akibat peninggalan sistem pemerintahan kolonial (Belanda), keadaan pemerintahan desa tidak seragam. Oleh para pengambil keputusan di zaman Orde Baru ini, keadaan seperti itu dianggap kurang memberikan dorongan kepada masyarakat desa untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis. Akibatnya, *desa dan pemerintahannya yang bentuk dan coraknya beraneka ragam serta memiliki ciri-cirinya sendiri kadang-kadang dilihat sebagai hambatan dalam pembinaan dan pengendalian yang intensif dalam peningkatan taraf hidup masyarakatnya*. Oleh para pengambil keputusan di tingkat pusat ini, keadaan pemerintahan desa yang tidak seragam tadi dianggap pula sebagai faktor yang dapat menghambat penyelenggaraan kesatuan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang pada akhirnya akan menjadi faktor yang menghambat dalam pembinaan kesatuan bangsa.

Pada dasarnya, UU no. 5/1979 hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya

dan tetap mengakui kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan yang masih hidup -- sesuai dengan cita-cita politik bernegara -- *sepanjang menunjang* kelangsungan pembangunan dan ketahanan bangsa. Padahal dalam konsep kesatuan hidup manusia, segi pemerintahan -- termasuk para pemimpinnya -- bisa dikatakan memegang peranan amat menentukan. Oleh karena itu, memang ironis -- dan ini mengabaikan kenyataan yang hidup di masyarakat -- bahwa dalam lingkup desa, akhirnya hanya hal-hal atau kegiatan yang bersifat seremonial dan yang berkaitan dengan adat-budayah yang boleh dilakukan oleh kesatuan hidup tingkat desa tadi.

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat -- biasanya terletak di daerah tingkat dua atau daerah otonomi -- dan *berhak* untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan RI. Penerapan pengertian ini dilakukan dengan melihat pada aspek perkembangan sejarah ketatanegaraan dan tata pemerintahan terutama di Jawa. Dengan *berhak* untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, maka desa mempunyai otonomi walaupun bukan dalam artian hak otonomi seperti yang terdapat dalam UU no. 5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah sehingga pengembangan hak otonomi desa itu dapat dimungkinkan sesuai dengan kondisi-kondisi politik, sosial-budaya, ekonomi dan ketahanan nasional.

Namun demikian, secara cita-cita ideologis, apa yang telah diatur dalam UU tersebut di atas seringkali berbenturan dengan realita yang ada di masyarakat. Berbenturan dalam arti pelaksanaannya seringkali tidak

sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Sebagai gambaran perkembangan pemerintahan desa, dua kasus dari Kepulauan Maluku menjadi menarik untuk disimak seperti dalam uraian berikut karena di sana tatanan-tatanan asli adat yang berkenaan dengan pemerintahan mulai terkikis dengan masuknya aturan-aturan dan pola-pola supra-lokal dalam wujud perangkat hukum dan aturan yang dibuat oleh pemerintah yang lebih didasari oleh pemahaman yang sentralistik sekaligus seragam (selanjutnya dapat dibaca dalam *Potret Orang-orang Kalah, Kumpulan Kasus Pe-nyingkiran Orang-orang Asli Kepulauan Maluku*, Yayasan SEJATI, 1993).

Orang Buru

Gambaran Pulau Buru sebagai tempat pengasingan bagi para tahanan politik kini mulai pupus dan digantikan dengan gambaran datangnya kekuatan-kekuatan ekonomi yang didukung mesin-mesin berat: perusahaan hutan (HPH). Selain itu, di bidang politik pun tatanan adat mulai terkikis seperti yang terjadi di lingkungan pemerintahan tingkat desa. Dulu kekuasaan pemerintahan atau kesatuan wilayah di Pulau Buru terbagi atas delapan *kerajaan* lokal yakni: Liliali, Tagalisa, Leisela, Fogi, Mas-sarette, Waesawa, Ambalau dan Kayeli. Setiap kerajaan membawahkan *kampung-kampung* yang biasanya merupakan wilayah yang *petuanan* dari beberapa *marga (klen)*. Setiap petuanan memiliki sejarah dan legendanya sendiri-sendiri yang di dalamnya tertanam identitas setiap marga dari petuanan itu. Peperangan, perkawinan, perjanjian dan penebusan adalah hal-hal yang tidak terpisahkan dalam sejarah pertuanan-pertuanan itu. Dengan demikian, pertuanan men-

jadi sangat penting karena menjadi simbol identitas setiap marga sesuai dengan wujud yang tumbuh dari mereka masing-masing. Dalam petuanan dipertahankan jatidiri setiap marga untuk melangsungkan dan mempertahankan hidup mereka.

Di sinilah kemudian konsep kesatuan wilayah pemukiman yang didasari pada legenda dan sejarah lokal diporakporandakan oleh konsep kesatuan wilayah administratif yang diberlakukan oleh pemerintah dalam wujud pemberlakuan UU no. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa yang lebih meletakkan bentuk-bentuk seragam dan loyal pada pusat pada kedudukan yang lebih tinggi. Kerajaan-kerajaan lokal dan batas-batasnya tadi kemudian diubah dan disatukan dalam apa yang dikenal sebagai wilayah *kecamatan*. Kedelapan kerajaan tadi diubah menjadi hanya tiga kecamatan yakni kecamatan Buru Utara Timur, kecamatan Buru Utara Barat dan kecamatan Buru Selatan. Pemberlakuan wilayah-wilayah baru menurut UU no. 5/1979 yang mulai berlaku antara tahun 1986 dan 1988 di Pulau Buru dengan sendirinya menggeser peran kerajaan-kerajaan lokal tadi menjadi bagian langsung dari sistem pemerintahan desa dari sistem yang lebih tinggi yakni pemerintah pusat. Kampungpun digabung menjadi desa, misalnya 58 kampung di kecamatan Buru Utara Timur kini dilebur menjadi 27 desa saja.

Akibat dari penggabungan beberapa kampung ke dalam satu desa, timbul persoalan seperti misalnya kecurigaan karena perbedaan adat dan agama. Misalnya desa Tifu (sekarang) terdiri dari tiga kampung yakni: kampung Tifu (152 orang, beragama Kristen dengan petuanan milik marga Behuku dan Solissa), kampung Nasarua (192 orang, beragama Kristen dengan petuanan

Behuku tetapi sudah ada perjanjian penebusan tanah oleh nenek moyang ke marga Behuku di kampung Tifu), dan kampung Waeken (18 KK, beragama Kristen dan petuanan marga Biloro, Solissa dan Seleki). Kampung Tifu yang dahulu merupakan pusat kerajaan Masarete kemudian ditetapkan oleh pemerintah menjadi desa induk sekaligus dijadikan pusat pemerintahan kecamatan sebelum akhirnya dipindah ke Leksula. Ketiga kampung tadi kemudian tidak mau saling mengakui dan menerima kepemimpinan kampung Tifu untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam pemerintahan desa baru. Hal yang bisa ditangkap di sini, saling tolak kepemimpinan terjadi karena mereka merasa dipimpin oleh orang atau pihak yang sebelumnya tidak mempunyai hubungan petuanan dengan mereka. Selain itu kepemimpinan yang didasari oleh aspek sejarah dan legenda masing-masing marganya tidak bisa diakomodasikan dalam UU Pemerintahan Desa yang baru itu. Pemilihan dan pengangkatan seorang Kepala Desa mengabaikan aspek-aspek tadi. Menurut Camat Buru Utara Timur, secara politis penggabungan ini dilakukan untuk lebih memudahkan administrasi pemerintahan dan agar sistem pemerintahan desa menjadi seragam secara nasional sehingga pemerintah lebih mudah mengatur masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Walaupun Camat ini mengakui kesulitan-kesulitan dalam proses desanisasi, namun Camat melihat bahwa kesulitan-kesulitan ini timbul karena kurang mampu dan kurang tersedianya aparat pelaksana serta kendala transportasi-komunikasi antar wilayah kampung dan kecamatan. Padahal, dalam persoalan seperti di atas, masalahnya berakar pada keberadaan dan pelaksanaan UU tentang Pemerintahan Desa yang baru tadi yang kalau dilihat telah melupakan ikatan-ikatan sejarah, kekerabatan

dan hubungan sosial yang telah ada sebelumnya di masyarakat setempat. Pada hakekatnya persoalan tadi juga muncul sebagai refleksi fenomena ketidakcocokan antara simbol-simbol identitas budaya lokal (kampung, petuanan dan marga setempat) dengan kekuasaan birokratis yang lebih mengarah kepada suatu kekuatan supra-lokal dan mengarah kepada pusat. Jelasnya, bahwa pola penyeragaman sedang terjadi dengan mengabaikan kemajemukan yang merupakan pilar-pilar utama dari hubungan sosial-politik-budaya dan ekonomi masyarakat lokal yang selama ini telah ada dan berkembang sesuai dengan ciri-ciri setempat.

Orang Huaulu

Orang Huaulu di Pulau Seram mempunyai struktur dan pola kepemimpinan berdasarkan garis keturunan yang ditradisikan melalui adat. Kepala kampung atau *Raja*, misalnya, harus berasal dari keturunan langsung Nunusaku (Huaulu) yang diangkat setelah disepakati bersama seluruh warga melalui Kerapatan Besar adat. Ia membawahkan *Kepala Adat*, *Saniri Negeri* dan *Mari-nyo*. Raja berperan mengatur semua yang menyangkut kepentingan rakyat, bertindak sebagai pemimpin seluruh warga dalam menentukan strategi pertahanan jika terjadi ancaman dari luar, memerintah sesuai kesepakatan rapat adat dan mengatur perjanjian dengan suku-suku lain. Kepala Adat berperan mengatur upacara-upacara adat dan kepercayaan warga serta menyelesaikan persoalan-persoalan adat bersama Raja dan Saniri Negeri. Saniri Negeri yang merupakan dewan, bersama Kepala Adat melakukan musyawarah tentang persoalan-persoalan adat dan kemasyarakatan, lalu merundingkan atau mengusulkan hasil musyawarah

tersebut kepada Raja dan akhirnya berdasarkan hasil perundingan tadi akan membuat keputusan. Marinyo bertugas melaksanakan perintah Raja, memimpin pekerjaan-pekerjaan yang diputuskan oleh musyawarah adat, serta terlibat dalam musyawarah antara Saniri Negeri, Kepala Adat dan Raja.

Pembagian peran dan tugas dalam struktur masyarakat itu berlangsung secara transparan. Pengangkatan Raja, misalnya, walaupun telah dilakukan oleh Raja dengan menunjuk salah satu anaknya, tetapi pilihan Raja tadi kemudian masih dibawa ke dalam musyawarah adat untuk disetujui atau ditolak. Keputusan musyawarah adatlah yang mensahkan seseorang menjadi Raja. Demikian pula halnya dengan pengangkatan Kepala Adat juga didasarkan musyawarah antara Raja, seluruh anggota Saniri Negeri dan Marinyo. Hasil yang didapat akan diumumkan kepada warganya. Untuk menjadi Kepala adatpun dipilih dari orang-orang tua yang mengenal, mengetahui dan memahami adat serta mendapat kepercayaan dari seluruh warga. Ia harus, antara lain, mengetahui dengan jelas sejarah dan batas-batas tanah petuanan (tanah marga) dengan marga yang lain. Sedangkan pengangkatan Marinyo dilakukan oleh dewan Saniri Negeri melalui musyawarah dan keputusan hasil Saniri Negeri ini harus mendapat persetujuan dari Kepala Adat dan Raja. Kedudukan dan pengertian Raja di sini dengan demikian tidak sama dengan kedudukan dan pengertian Raja dalam pandangan umum selama ini yang lebih sebagai "penguasa tunggal dan mutlak".

Struktur masyarakat dan pola kepemimpinan Huaulu kemudian mulai berubah sejak tahun 1983 setelah UU no. 5/1979 mulai diberlakukan di sana. Sejak saat itu, pemerintahan masyarakat Huaulu yang didasar-

kan pada tatanan adat -- dan garis keturunan -- seperti Raja serta Saniri Negeri mulai tergusur dan kehilangan peranannya. Raja digantikan oleh Kepala Desa sebagaimana yang dikenal dalam UU no. 5/1979. Kemudian Saniri Negeri dilebur menjadi Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang otomatis diketuai oleh Kepala Desa berdasarkan jabatannya sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Desa yang baru itu. Dalam menentukan Kepala Desa, proses dan mekanisme pemilihan dan pengangkatannya juga berbeda dengan tradisi Raja. Pemilihan Kepala Desa harus melalui seleksi dari semacam "panitia" yang diangkat dan bertanggung jawab langsung kepada Camat dan bukan kepada LMD sebagaimana proses yang biasanya terjadi dengan Saniri Negeri dahulu. Hal itu terjadi karena tingkatan LMD adalah membantu Kepala Desa dalam struktur yang setaraf. Yang perlu diperhatikan di sini, bahwa ternyata struktur dan mekanisme baru tersebut langsung diberlakukan di wilayah itu tanpa terlebih dahulu melalui proses dialog dengan orang-orang Huaulu sendiri apalagi dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk menyampaikan pendapatnya. Pada tahap berikutnya, pengabaian keterlibatan dan pengusuran orang-orang Huaulu juga dapat dan akan menimbulkan masalah-masalah sosial yang dari kaca mata hukum tidak kelihatan yang secara sadar atau tidak diakui saling berkaitan. Misalnya semakin tipisnya kebanggaan kaum muda Huaulu untuk mengenakan *kain berang* (ikat kepala merah) dan *cidaku* (cawat khas Huaulu). Padahal kedua benda tadi merupakan simbol tanda diri yang khas yang hanya dapat dikenakan oleh seseorang yang beranjak dewasa setelah ia melalui ritus inisiasi tertentu. Dalam ritus yang dapat berjalan berhari-hari itu seorang *Guru Cidaku* berperan untuk

membimbing seseorang tadi untuk menuturkan tentang sejarah, filsafat, agama, adat Huaulu sampai orang tadi memahami dan bertekad mempertahankan tradisi adat-leluhur mereka. Pada masa yang lebih lama berikutnya, bukannya tidak mungkin bahwa orang-orang Huaulu juga akan semakin kehilangan identitasnya -- karena akan lebih mengarah kepada ke Indonesiaan --. Hal-hal seperti itu ternyata lepas dari lingkup hukum dalam hal ini UU no. 5/1979. UU ini tidak dapat mengakomodasikan segi-segi kekuasaan, pemerintahan dan kekuatan-kekuatan yang bermain di lingkup lokal yang pada gilirannya juga berhubungan erat dengan aspek sosial dan budaya.

II

Dari dua kasus yang digambarkan di atas, terlihat bahwa apa yang dicita-citakan oleh UU no. 5/1979 dalam bidang struktur dan kepemimpinan tingkat desa atau kampung ternyata mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Hal itu terjadi karena undang-undang itu lebih melihat permasalahan dari tingkat atas dan terpusat (*top-down*) daripada memahami permasalahan dari tingkat bawah (*grass root*). Padahal kepemimpinan setingkat desa ini dapat digunakan untuk mengatur pembagian dan penggunaan sumber daya yang ada yang berhubungan langsung dengan hajat masyarakatnya. Segi-segi kemajemukan dan keberadaan unsur-unsur lokal tidak diakomodasikan dalam undang-undang itu. Akibat yang lebih jauh nantinya adalah, bahwa tradisi-tradisi adat seperti di atas hanya akan menjadi bagian khasanah kebudayaan Indonesia, tanpa peranan dan legitimasi aktual apapun.

Dalam realita di lapangan, seringkali ditemui bahwa hukum bukanlah semata-mata

aturan-aturan tertulis yang begitu saja harus diikuti. Seringkali perspektif hukum tidak bisa melihat -- atau memang berusaha menghindari dari -- segi-segi non hukum yang sebenarnya juga berperan dalam melaksanakan apa yang dicita-citakan dalam hukum itu sendiri. Dapat dilihat misalnya pengabaian fungsi Raja, Kepala Adat dan lembaga Saniri Negeri dengan diterapkannya Kepala Desa di Huaulu karena dianggap tidak sesuai dengan nafas UU no. 5/1979. UU ini lebih menekankan kepada keseragaman (uniformitas) daripada mengakui kemajemukan (pluralisme). Masyarakatpun merasa asing dengan pemimpinnya -- Kepala Desa dan aparatnya -- karena dianggap tidak mewakili hasrat warganya. Kepala Desa selama ini selalu dilihat sebagai wakil pemerintah pusat yang ditempatkan di suatu wilayah dengan "meminjam" pribadi dan posisi seseorang. Kepala Desa akhirnya tidak lagi mempunyai tanggung jawab pada warga masyarakatnya, tetapi akan lebih memperhatikan penilaian apakah tugasnya sudah sesuai dengan keinginan pemerintah demi menjaga posisi dan kedudukannya. Selain itu proses pemilihan dan pengangkatannya tidak sesuai dengan kebiasaan dan tata cara adat yang telah dikenal oleh masyarakatnya. Perasaan asing yang timbul itu pada gilirannya akan dapat membuat warga masyarakat bersikap apatis atau sebaliknya menjadi reaktif. Apatisme dalam arti enggan untuk berkomunikasi, bekerjasama dan menerima keputusan desa dan Kepala Desa; reaktif dalam arti warga masyarakat justru akan bersikap menentang sehingga pada gilirannya nanti kehidupan warga masyarakat itu sendiri yang akan terganggu bahkan terancam.

Demikian pula dengan digabungkannya beberapa wilayah kerajaan seperti yang terjadi di Pulau Buru berdasarkan undang-undang yang baru itu, oleh masyarakat se-

tempat akan dianggap sebagai ketiadaan penghargaan terhadap pola-pola adat mereka -- yang nota bene sebagai manusia --, karena mereka juga layak mengatur hidupnya sendiri dan diatur oleh orang yang menurut ukuran mereka layak untuk menjadi pimpinan mereka. Perasaan keterasingan juga timbul di kehidupan masyarakat Buru karena dalam hal kepemimpinan, sebagian warga masyarakat merasa dipimpin oleh seseorang yang tidak mempunyai hubungan sosial, kekerabatan, dan kelompok yang sama. Sebelumnya, sebagian warga tadi adalah warga dari kerajaan-kerajaan lokal yang oleh undang-undang yang baru itu kemudian digabungkan ke dalam wilayah Kecamatan versi pemerintah. Dengan perombakan struktur wilayah ini, batas-batas kerajaan lokal hilang, namun emosi hubungan yang pernah terjalin dari kelompok-kelompok kerajaan yang pernah ada tidak hilang. Dalam hal kepemimpinan, mereka memiliki pemimpin atau Raja sendiri-sendiri yang tiba-tiba berdasarkan konsep undang-undang itu mereka harus berada di bawah pimpinan seseorang yang sebelumnya bukan figur pimpinan mereka karena berasal dari wilayah (kerajaan) lain.

III

Perkembangan dewasa ini kemudian menunjukkan kecenderungan perubahan dalam model pembangunan. Pemusatan kekuasaan yang berupa sentralisasi mulai tumbang. Konsep "negara" dan "pemerintah pusat" menjadi terlalu besar dan kabur untuk bisa menjadi titik pusat pengurusan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pembangunan. Di bidang ekonomi juga terjadi kecenderungan serupa. Perusahaan-perusahaan besar kini cenderung untuk mendelegasi-

kan kewenangannya kepada anak-anak perusahaannya. Di bidang pendidikan, juga terdapat kecenderungan pemerintah untuk melepaskan masalah keuangan, administrasi dan kepegawaiannya kepada lembaga-lembaga pendidikan.

Desentralisasi dengan begitu menjadi pilihan yang memungkinkan terjadinya pengambilan keputusan yang cepat, realistis dan tepat sasaran. Dalam kehidupan ketatanegaraan, otonomi tidak lagi terbatas pada pendelegasian administrasi pemerintahan, tapi juga menentukan pilihan-pilihan pembangunan ekonomi, sosial dan politik. Ide otonomi bagi daerah yang berkembang di Indonesia dewasa ini -- bahkan lebih dari dua puluh tahun yang lalu -- tidaklah sama dengan ide otonomi bangsa Palestina, atau suku bangsa Moro di Filipina. Otonomi yang dimaksud di Indonesia adalah otonomi birokrasi, penyerahan kewenangan dalam urusan pemerintahan dan bukan kedaulatan (ada empat urusan yang dalam kondisi apapun tidak bisa diserahkan kepada daerah dalam konteks "negara" yakni: pertahanan keamanan, keuangan, peradilan dan hubungan luar negeri).

Dari sudut peraturan perundang-undangan, masalah otonomi daerah di Indonesia sudah diatur dalam Undang-undang no. 5 Tahun 1974 (selanjutnya disebut UU no. 5/1974). UU ini menitikberatkan otonomi bagi Daerah Tingkat II yakni Kabupaten dengan memberi peluang bagi daerah-daerah itu untuk memperluas wilayah dan isi otonomi yang dipegangnya. Hal ini merupakan hak dan kewajiban yang ada pada daerah. Yang muncul kemudian adalah bagaimana mengisi wilayah dan isi otonomi tadi, karena otonomi yang begitu luas akan memungkinkan daerah-daerah menentukan pilihan-pilihannya sendiri yang sesuai dengan kondisi

masing-masing tanpa melihat kaitannya dengan daerah-daerah lain.

Dalam kerangka inilah daerah-daerah dapat melihat kepada kemampuannya sendiri untuk menggali sumber daya (alam dan manusia) yang terdapat di wilayahnya. Selama ini kita selalu dihadapkan kepada permasalahan ketidakcocokan dengan apa yang dikehendaki oleh "pemerintah" atau "negara" dengan "masyarakat setempat" atau "masyarakat tradisional". Selama itu pula pemecahan yang dilakukan tidak selalu memuaskan "masyarakat tradisional". Sebenarnya dengan otonomi daerah ini pemerintah diharapkan bisa memberikan peranan kepada daerah-daerah untuk mengangkat dan menggunakan "adat" (hukum dan lembaga sosial lainnya) dalam lingkup setingkat desa atau kampung itu dalam menentukan kebijakannya yang menyangkut sumber daya yang ada di sana. Hal seperti ini memang sudah sering diutarakan dalam berbagai forum yang pada akhirnya sepenuhnya berada pada kemauan pemerintah dan para pengambil keputusan itu sendiri.

tah dan para pengambil keputusan itu sendiri.

Maka, walaupun baru dalam taraf uji coba di hanya 26 Dati II, pelaksanaan otonomi daerah dapat dijadikan momentum untuk mengakomodasikan serta memadukan kepentingan-kepentingan masyarakat setempat dengan segala "kearifan tradisional"-nya pada tingkat kesatuan hidup seperti desa. Yang menjadi pertanyaan adalah, dapatkah kewenangan yang didapat dari otonomi ini menjadi langkah awal untuk lebih memperhatikan kearifan-kearifan tradisional yang ada, karena yang diperlukan di sini adalah kemauan dan kejujuran para pengambil keputusan di bidang pemerintahan dan ketatanegaraan. Kejujuran untuk mengakui bahwa tidak selamanya keseragaman dan sentralisasi pemerintahan akan selamanya berjalan mulus tanpa meredam gejolak-gejolak emosi dan keinginan politis setempat untuk melaksanakan pengakuan dan kemauan (secara politis, ekonomi) untuk melaksanakan kejujuran tadi.

Perubahan Kependudukan Menyongsong Abad ke-21

Prijono Tjiptoherijanto

Pendahuluan

TANTANGAN dalam pengembangan sumber daya manusia di masa depan amatlah luas. Tantangan *pertama* ialah peningkatan kesejahteraan melalui industrialisasi dan peningkatan nilai tambah. Tantangan ini menuntut untuk mencapai keunggulan dalam pembangunan nasional, dengan sasaran agar dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi sekitar 7% per tahun. Untuk itu, produktivitas nasional harus ditingkatkan. Pilihan yang tepat untuk mencapai sasaran itu adalah melalui intervensi teknologi, karena teknologi di samping dapat meningkatkan nilai tambah, juga dapat meningkatkan efisiensi. Namun, dalam era global sekarang, produktivitas saja belum cukup untuk meningkatkan keunggulan, produktivitas harus didukung oleh kemampuan bersaing secara global. Guna mewujudkan kehendak tersebut, maka diperlukan sumber daya manusia yang unggul, yaitu yang menguasai keahlian dalam ilmu pengetahuan dan teknologi.

Tantangan *kedua*, fenomena yang bersumber dari globalisasi telah mengakibatkan batas-batas politik dan ekonomi antar bangsa menjadi samar dan hubungan antar bangsa menjadi begitu transparan. Globalisasi mempunyai implikasi yang luas terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, keamanan, sosial budaya, maupun ekonomi. Dalam kaitan ini masalah globalisasi perlu dipandang dari perspektif dan dimensi yang lebih luas.

Dari perspektif kebangsaan, globalisasi menumbuhkan kesadaran bahwa Indonesia merupakan warga dari suatu masyarakat global dan harus dapat mengambil manfaat daripadanya. Di pihak lain makin tumbuh pula dorongan untuk lebih melestarikan dan memperkuat identitas kebangsaan. Dua arus kesadaran itu tidaklah bertentangan, bukan pula merupakan pilihan melainkan bersifat saling melengkapi (komplementer). Tidak mungkin hanya memilih dan mengikuti arus, karena konsekuensinya bisa berbahaya. Hanyut dalam arus globalisasi akan mengakibatkan lunturnya nasionalisme dan patriot-

isme. Sedangkan tenggelam dalam nasionalisme pada era globalisasi akan menjurus pada tumbuhnya sikap nasionalisme sempit dan takut kepada hal-hal yang asing.

Dari perspektif ekonomi, globalisasi merupakan tantangan untuk mengambil manfaat yang maksimal. Seperti diketahui, watak dan perilaku ekonomi di manapun telah terbuka dan sedapat mungkin semakin meluas skalanya. Perilaku ekonomi pada dasarnya tidak dapat dipatok oleh batas-batas geografis dan politis seperti yang berlangsung dewasa ini. Konsekuensinya adalah, agar secara ekonomi dapat mengambil manfaat dari globalisasi, maka harus meningkatkan daya saing kita dalam percaturan global.

Tantangan besar *ketiga* yang dihadapi adalah bersumber dari munculnya penjajahan baru yaitu penjajahan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek), menggantikan penjajahan politik yang sudah ketinggalan zaman sejak tahun 1960-an. Harus disadari bahwa dalam era persaingan global sekarang ini, kelemahan dalam penguasaan Iptek yang disebabkan oleh kelemahan dalam kualitas sumber daya manusia, merupakan ancaman yang nyata bagi bangsa Indonesia dalam merebut hari depannya. Untuk menanggapi tantangan ini, maka kegiatan di bidang Iptek perlu ditekankan kepada bidang-bidang yang memberikan manfaat bagi pembangunan, terutama dalam upaya peningkatan daya saing dengan bangsa-bangsa lain. Daya saing itu sendiri dapat ditingkatkan jika berhasil membangun manusia-manusia Indonesia yang tangguh, yang memiliki kemampuan bukan hanya mendayagunakan produk-produk teknologi yang dibuat oleh bangsa lain, tetapi mampu mengembangkan sendiri teknologi yang tepat

guna bagi kehidupan bangsa Indonesia sendiri.

Pembangunan Sumber Daya Manusia dalam PJP II Khususnya Repelita VI

GBHN *pertama-tama* berbicara mengenai masalah *manusia*, sebagai insan, yang harus dibangun kehidupannya, karena memang begitulah hakikat pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. GBHN juga berbicara mengenai *manusia sebagai sumber daya* pembangunan yang harus terus ditingkatkan *kualitas dan kemampuannya* untuk mengangkat harkat dan martabatnya. GBHN juga menegaskan manusia Indonesia sebagai faktor dominan yang ingin dibangun agar menjadi modal dasar pembangunan yang efektif.

Kedua, pembangunan dalam PJP II harus makin mewujudkan keadilan dan pemerataan. Walaupun GBHN menegaskan bahwa kebijaksanaan pembangunan tetap bertumpu pada Trilogi Pembangunan, yang dalam PJP I terbukti telah berhasil sebagai strategi pembangunan, namun jelas tekanannya adalah pada upaya untuk membangun masyarakat yang makin berkeadilan. GBHN secara khusus mengingatkan bahwa ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial menuntut usaha yang sungguh-sungguh untuk mengatasinya, agar tidak berkelanjutan dan berkembang ke arah keangkuhan dan kecemburuan sosial. Dalam kerangka ini dilakukan berbagai gerakan nasional untuk mengatasi kemiskinan.

Ketiga, GBHN mengamanatkan bahwa sasaran pembangunan adalah menciptakan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia

yang *maju dan mandiri*. Suatu bangsa akan maju dan mandiri kalau manusianya berkualitas dan ekonominya kokoh. Oleh karena itu GBHN meletakkan titik berat pembangunan pada bidang ekonomi seiring dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Suatu bangsa akan dikatakan semakin maju antara lain apabila semakin tinggi tingkat pendidikan penduduk, semakin tinggi tingkat kesehatan yang antara lain tercermin dari tingginya tingkat harapan hidup, serta semakin tinggi tingkat pendapatan penduduk, dan semakin merata pendistribusiannya.

Suatu bangsa dapat dikatakan semakin mandiri apabila bangsa tersebut semakin mampu memelihara kehidupan dan melanjutkan pembangunannya dengan kekuatannya sendiri. Dari aspek ekonomi ini berarti pembangunan makin mengandalkan sumber-sumber yang berhasil dimiliki dan berhasil dikembangkan sendiri. Semakin tingginya kualitas sumber daya manusia akan tercermin dari semakin banyaknya tenaga profesional yang mampu memenuhi kebutuhan dan tuntutan pembangunan, sehingga semakin besar kemampuan mereka untuk memenuhi sendiri kebutuhan pokok. Dan apabila karena kondisi obyektif tidak memungkinkan, mampu mengimbangi ketergantungan itu dengan keunggulan lain, sehingga tidak membuat kelemahan dan kerawanan. Dan secara umum memiliki daya tahan ekonomi terhadap perkembangan dan gejolak ekonomi dunia.

Keempat, GBHN mengamanatkan tumbuhnya sikap kemandirian dalam diri manusia dan masyarakat Indonesia tersebut dilakukan melalui peningkatan *peranserta, efisiensi dan produktivitas rakyat*. Unsur-unsur ini akan menjadi benang merah yang menjalin pembangunan selama Repelita VI se-

bagai tahap awal PJP II.

GBHN mengamanatkan pembangunan manusia sebagai insan harus dilakukan dalam keseluruhan proses kehidupannya, mulai dari dalam kandungan. Bahkan jauh sebelumnya yaitu dengan memperhatikan tingkat kesejahteraan para calon ibu, kemudian sebagai bayi, balita, usia sekolah, remaja, pemuda, sampai kepada mencapai usia lanjut. Untuk pertama kalinya GBHN mencanumkan pembangunan anak dan remaja sebagai sektor pembangunan yang berdiri sendiri. Hal ini menunjukkan betapa pembangunan sumber daya manusia harus dimulai sejak usia dini.

Sebagai sumber daya pembangunan perhatian utama diberikan kepada upaya untuk mempersiapkan dan meningkatkan kualitas penduduk usia kerja agar benar-benar memperoleh kesempatan untuk turut berperan serta dan memiliki kemampuan untuk ikut dalam upaya pembangunan.

Dalam upaya ini teramat penting adalah pembangunan pendidikan dan kesehatan, oleh karena kualitas sumber daya manusia amat ditentukan oleh tingkat pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan, dan peningkatan derajat kesehatannya. Manusia yang maju, profesional dan produktif adalah manusia yang dalam jati dirinya terdapat kadar ilmu pengetahuan dan teknologi yang memungkinkannya untuk mandiri dan menyumbangkan pada masyarakat dan mempertajam kemampuan daya saing bangsa dalam dunia yang makin ketat persaingannya.

Membangun manusia yang dapat menolong dirinya sendiri harus dimulai dari pembangunan keluarganya. Maka pembangunan keluarga sejahtera mendapat tekanan yang kuat dalam GBHN, dengan gerakan Keluar-

ga Berencana Nasional menjadi salah satu kegiatan pokoknya. Kesemuanya itu harus tercakup dalam kebijaksanaan kependudukan nasional, yang harus mengarahkan perkembangan kependudukan agar menjadi kekuatan pendukung pembangunan. Di sini terlihat pentingnya upaya mengendalikan pertumbuhan penduduk serta persebaran dan mobilitasnya yang harus terarah menunjang pembangunan yang makin merata di seluruh wilayah tanah air, serasi dengan potensi dan daya dukung alam yang berbeda di tiap-tiap daerah. Masalah daya dukung alam dan lingkungan serta masalah kependudukan merupakan dua segi yang amat pokok dalam merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan untuk menjamin kelanjutannya.

Dalam rangka pembangunan kependudukan, sejak dini harus diantisipasi profil kependudukan di Indonesia dalam PJP II, sehingga kebijaksanaan pembangunan dapat secara tepat memanfaatkan peluang-peluang yang timbul dari perkembangan tersebut maupun kendalanya.

Ciri-ciri penduduk Indonesia di masa depan antara lain adalah sebagai berikut:

- a. penduduk makin berpendidikan;
- b. penduduk makin sehat, dan angka harapan hidup naik;
- c. penduduk akan bergeser ke usia yang lebih tua;
- d. penduduk yang tinggal di perkotaan akan lebih banyak;
- e. jumlah dan ukuran rumah tangga yang makin kecil;
- f. mobilitas penduduk makin tinggi;
- g. banyak terjadinya perubahan lapangan pekerjaan; dan
- h. peningkatan partisipasi angkatan kerja wanita.

(a) Penduduk Makin Berpendidikan

Jumlah penduduk akan meningkat dari 180,4 juta pada tahun 1990, menjadi 210,3 juta pada tahun 2000, dan menjadi 253,7 juta pada tahun 2020, dengan pertambahan yang semakin menurun (Ananta, 1991). Angka pertumbuhan penduduk di Indonesia telah menurun dengan cepat sejak awal tahun Pelita. Angka pertumbuhan penduduk sebesar 1,64% pada tahun 1990-1995, diperkirakan akan menurun sehingga menjadi 1,04% pada tahun 2005-2010, dan akan menurun lagi menjadi 0,66% pada tahun 2015-2020. Angka kelahiran diperkirakan akan turun dari 24,6% pada tahun 1990-1995, menjadi 18,0 pada tahun 2005-2010, dan turun lagi menjadi 14,6% pada tahun 2015-2020. Sedangkan angka kematiannya akan menurun menjadi 7,9% pada tahun 2015-2020.

Akibat dari menurunnya angka kelahiran, maka penduduk usia sekolah juga menurun. Fenomena penurunan penduduk usia sekolah ini akan tampak jelas di Indonesia. Ananta dan Wongkaren, dan Cicih (1995) memperkirakan bahwa anak usia Sekolah Dasar 7-12 tahun, akan menurun dari 27 juta (14% dari jumlah penduduk) pada tahun 1990 menjadi 23 juta (9% dari jumlah penduduk) pada tahun 2020. Jumlah anak usia Sekolah Menengah Pertama, 13-15 tahun juga akan menurun dari 13,7 juta di tahun 1995 menjadi 11,8 juta di tahun 2020. Jumlah anak usia Sekolah Menengah Atas, 16-18 tahun juga menurun dari 14 juta tahun 2000 menjadi 12 juta tahun 2020. Sementara penduduk usia Pendidikan Tinggi meningkat dari 19,7 juta di tahun 1995 menjadi 27 juta di tahun 2005 kemudian menurun menjadi 24,8 juta tahun 2020 (Tabel 1).

Tabel 1

PENDUDUK USIA SEKOLAH INDONESIA, 1995-2025
(dalam Jutaan Jiwa)

Umur	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Laki-laki + Perempuan							
Total	75.719.149	77.274.208	77.177.772	74.588.763	73.875.739	71.759.592	68.872.450
7-12	26.419.340	24.856.004	25.605.507	24.628.732	23.817.690	23.141.986	21.791.505
13-15	13.743.719	12.816.821	12.534.117	12.726.916	12.202.416	11.881.336	11.499.620
16-18	12.773.207	13.945.904	12.052.895	12.826.786	12.526.179	11.948.140	11.776.114
19-24	22.782.883	26.655.479	26.985.253	24.406.329	25.29.454	24.788.130	23.805.212
Laki-laki							
Total	38.672.438	39.603.204	39.467.093	38.082.946	37.692.795	36.650.381	35.198.883
7-12	13.553.839	12.700.675	13.057.974	12.577.747	12.174.918	11.834.787	11.147.466
13-15	7.059.308	6.571.391	6.397.329	6.490.766	6.231.526	6.072.761	5.879.853
16-18	6.564.075	7.158.668	6.173.490	6.532.975	6.390.057	6.102.570	6.018.783
19-24	11.495.216	13.172.470	13.838.300	12.481.458	12.896.293	12.640.264	12.152.781
Perempuan							
Total	37.046.711	37.671.004	37.710.680	36.505.818	36.182.943	35.109.210	33.673.567
7-12	12.865.501	12.155.330	12.547.533	12.050.985	11.642.771	11.307.199	10.644.038
13-15	6.684.411	6.245.430	6.136.788	6.236.150	5.970.890	5.808.574	5.619.767
16-18	6.209.132	6.787.236	5.879.405	6.293.812	6.136.122	5.845.570	5.757.331
19-24	11.287.667	12.483.008	13.146.953	11.924.871	12.433.161	12.147.866	11.652.431

Sumber: Ananta, Wongkaren dan Cicih (1995)

Proporsi tenaga kerja yang berpendidikan dasar atau kurang akan semakin berkurang dengan meningkatnya pembangunan ekonomi dan mereka yang berhasil menamatkan pendidikan menengah dan pendidikan tinggi akan semakin meningkat. Tenaga kerja yang tidak memperoleh pendidikan akan semakin meningkat pada awal pembangunan ekonomi, tetapi kemudian semakin menurun pada tahap pembangunan yang lebih tinggi bersamaan dengan meningkatnya jumlah mereka yang berpendidikan dasar, menengah dan berpendidikan tinggi.

Komposisi tenaga kerja menurut pendidikan di Indonesia pada akhir tahun 1980-an menunjukkan bahwa jumlah tenaga kerja yang tidak bersekolah sebesar 35%, mereka yang berpendidikan dasar sebesar 34%, mereka yang berpendidikan menengah 11%, mereka yang berpendidikan universitas sebesar 2%. Pada akhir PJP II, proporsi tenaga kerja yang tidak berpendidikan diduga perlu dikurangi dari 53% pada tahun 1990-an menjadi 11%. Mereka yang berpendidikan dasar dan menengah masing-masing ditingkatkan dari 34% dan 11% pada tahun 1990-

an berturut-turut menjadi 52% dan 32%. Adapun mereka yang berpendidikan tinggi ditingkatkan dari 2% menjadi 5%, dengan anggapan tingkat pertumbuhan ekonomi 7% (Boediono dkk., 1990).

Penduduk yang makin berpendidikan dan sehat akan membentuk sumber daya manusia yang makin produktif. Tantangannya adalah menciptakan lapangan kerja yang memadai. Jika tidak jumlah penganggur yang berpendidikan akan bertambah, yang dengan sendirinya merupakan pemborosan terhadap investasi nasional yang tercurah dalam upaya pendidikannya, di samping kemungkinan adanya berbagai implikasi sosial lainnya.

(b) Penduduk yang Makin Sehat dan Angka Harapan Hidup Naik

Sebagai akibat keberhasilan pembangunan di bidang kesehatan, dan perbaikan gizi masyarakat, maka usia harapan hidup telah meningkat dari 45 tahun untuk laki-laki dan 48 tahun untuk perempuan pada tahun 1967-1970 menjadi masing-masing 61,29 tahun dan 64,36 tahun pada tahun 1990-1995. Diperkirakan harapan hidup akan terus naik menjadi 69,14 tahun untuk laki-laki dan 71,28 tahun untuk perempuan pada periode tahun 2020-2025 (Ananta dan Anwar, 1994).

Usia harapan hidup yang tinggi dan jumlah penduduk usia lanjut yang lebih besar akan juga menuntut kebijaksanaan-kebijaksanaan yang serasi dalam jaminan sosial asuransi hari tua, dan sebagainya. Suatu tantangan pula untuk dapat memanfaatkan tenaga penduduk usia lanjut agar dapat dimanfaatkan sesuai pengalaman dan pengetahuannya.

Tabel 2

ANGKA HARAPAN HIDUP WAKTU LAHIR

Tahun	Laki-laki	Perempuan
1967-1970*	45,00	48,00
1976-1979*	50,90	54,00
1990-1995	61,29	64,36
1995-2000	63,33	66,07
2000-2005	65,00	67,50
2005-2010	66,37	68,70
2010-2015	67,48	69,72
2015-2020	68,40	70,56
2020-2025	69,14	71,28

Sumber: Ananta dan Anwar, 1994

*Biro Pusat Statistik, 1988

(c) Penduduk Akan Bergeser ke Usia yang Lebih Tua

Struktur penduduk di masa depan akan berubah. Penduduk usia di bawah 20 tahun pada tahun 1990, merupakan jumlah yang paling besar dibandingkan dengan usia-usia lainnya. Pada tahun 2005, struktur penduduk tersebut agaknya berubah menjadi lebih tua, karena jumlah yang paling besar adalah mereka yang berusia 30 tahun ke bawah. Selanjutnya pada tahun 2020, struktur penduduk akan berubah bertambah tua, karena jumlah penduduk terbesar adalah mereka yang berusia 40 tahun ke bawah. Dengan perkataan lain, struktur penduduk yang sekarang berbentuk piramida yang lebih banyak usia muda, akan berubah menjadi stupa yaitu semakin tua di masa mendatang.

Tabel 3 menyajikan proyeksi angka harapan hidup pada beberapa usia terpilih (usia 25 dan 60 tahun). Terlihat dari tabel tersebut bahwa penduduk berusia 25 tahun

diproyeksikan akan mempunyai "jangka waktu hidup yang makin lama". Sebagai contoh, untuk tahun 1990-1995 angka harapan hidup waktu lahir perempuan sekitar 64,36 tahun, artinya bahwa pada saat lahir seorang perempuan mempunyai kemungkinan untuk bertahan hidup selama 64,36 tahun. Dengan melihat angka harapan hidup usia 25 tahun, ternyata angka harapan hidupnya lebih panjang daripada saat lahir, yaitu sekitar 46,12 tahun. Berarti orang tersebut mempunyai harapan hidup hingga usia sekitar 71 tahun. Artinya, mereka akan makin mempunyai "potensi" untuk menikmati hasil investasi modal manusia yang telah mereka lakukan selama 25 tahun pertama hidup mereka. Perpanjangan harapan hidup pada usia 25 tahun ini juga berarti mereka lebih mungkin untuk masih melakukan investasi dalam modal manusia karena mereka memiliki waktu menikmati yang makin panjang.

Di pihak lain, sebagai akibat revolusi fertilitas dan mortalitas, jumlah penduduk lanjut usia (60+) meningkat sekitar 7,9 juta

pada tahun 1980 menjadi kira-kira 11,3 juta pada tahun 1990, dan diperkirakan menjadi kurang lebih 28,8 juta pada tahun 1995, dan 17,7 juta penduduk lanjut usia (lansia) pada tahun 2005. Pada tahun 1995 sekitar 4,389 juta penduduk Indonesia yang berusia 60 tahun akan hidup rata-rata 16,88 tahun lagi. Pada tahun 2005 penduduk berusia 60 tahun yang berjumlah 6,552 juta akan hidup rata-rata 17,43 tahun, lebih lama dari mereka yang berusia 60 tahun pada tahun 1990-1995. Pada tahun 2015 mereka akan hidup lebih lama lagi. Mereka yang berumur 60 tahun pada tahun itu rata-rata akan hidup 18,07 tahun lagi. Jumlah mereka 8,963 juta. Dengan kata lain, jumlah penduduk usia 60 tahun (dan juga di atasnya) akan makin banyak dan rata-rata akan hidup lebih lama.

Lebih lamanya hidup penduduk Indonesia memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk mendapatkan tenaga kerja pada usia yang lebih tua. Adanya tambahan faktor produksi ini, tenaga kerja yang berusia lanjut merupakan suatu faktor produksi yang khusus dan berbeda dari faktor pro-

Tabel 3

ANGKA HARAPAN HIDUP USIA 25 DAN 60 TAHUN: INDONESIA 1990-2025

Tahun	Laki-laki		Perempuan	
	25 Tahun	60 Tahun	25 Tahun	60 Tahun
1990-1995	44,91	16,71	46,12	16,88
1995-2000	45,82	17,11	46,89	17,18
2000-2005	46,58	17,44	47,53	17,43
2005-2010	47,21	17,72	48,10	17,67
2010-2015	47,70	17,94	48,59	17,87
2015-2020	48,11	18,12	49,04	18,07
2020-2025	48,47	18,29	50,28	19,29

Sumber: Diolah dari Ananta dan Anwar, 1994

duksi yang lain, karena kekhususan kemampuan fisik dan mental mereka. Pekerjaan yang dapat mereka kerjakanpun akan berbeda. Pasar kerja masa depan akan makin perlu memperhatikan peningkatan keterse-diaan jenis tenaga kerja semacam ini.

(d) Penduduk yang Tinggal di Perkotaan Semakin Banyak

Masalah urbanisasi akan menjadi masa-lah yang makin menonjol. Penduduk urban adalah masyarakat yang memasuki tahap modernisasi. Namun dari kecenderungan ini akan timbul banyak masalah ekonomi, so-sial maupun politik.

Laju pertumbuhan penduduk perkotaan pada periode 1980-1990 telah mencapai 5,4% per tahun, jauh lebih tinggi dari angka laju pertumbuhan penduduk nasional yang mencapai sebesar 1,97% per tahun. Pada ta-hun 1971 jumlah penduduk perkotaan ada-lah sebesar sekitar 23 juta, atau sekitar 19% dari total penduduk Indonesia, dan pada ta-

hun 1980 menjadi sekitar 32,8 juta jiwa atau 22% dari penduduk total, dan pada tahun 1990 menjadi 55,4 juta jiwa atau 31% dari seluruh penduduk Indonesia.

(e) Jumlah dan Ukuran Rumah Tangga yang Makin Kecil

Perubahan ukuran rumah tangga (*family* atau *household size*) erat kaitannya dengan pola fertilitas dan mortalitas dalam masya-rakat. Sebagaimana diketahui, tingkat ferti-litas di Indonesia telah menurun dengan sa-ngat drastis sejak dicanangkannya gerakan Keluarga Berencana. Jika pada tahun 1971 seorang wanita kawin dalam masa reproduk-sinya rata-rata memiliki anak sebanyak 5,60 pada tahun 1991 angka ini turun menjadi 3,22 (lihat Kantor Menteri Negara Kependu-dukan/BKKBN, 1995). Demikian juga angka kematian di Indonesia telah mengalami penurunan yang sangat drastis dalam 30 ta-hun terakhir ini. Angka kematian kasar di Indonesia telah berhasil diturunkan dari 20 per 1.000 penduduk pada tahun 1970 menja-di sekitar 8 per 1.000 penduduk pada tahun 1995. Sedangkan angka kematian bayi ber-hasil diturunkan dari 142 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 1971 menjadi 70 per 1.000 kelahiran hidup menjelang tahun 1990.

Perubahan atau transisi demografi se-perti digambarkan di atas lebih cepat dialami oleh penduduk di daerah perkotaan diban-dingkan dengan penduduk di daerah pede-saan. Fertilitas penduduk yang bertempat tinggal di daerah perkotaan diketahui sekitar 22-23% lebih rendah dibandingkan dengan fertilitas dari penduduk yang tinggal di dae-rah pedesaan. Demikian juga pada kurun waktu 1981-1983 dan 1984-1987, penurunan fertilitas penduduk perkotaan diketahui le-

Tabel 4

JUMLAH PENDUDUK PERKOTAAN DAN PEDESAAN: INDONESIA 1990-2025

Tahun	Perkotaan	Pedesaan
1990	55.432.788	123.810.587
1995	71.656.845	123.143.261
2000	87.577.148	121.958.342
2005	102.534.128	120.307.324
2010	116.480.985	118.590.394
2015	129.245.269	116.453.624
2020	140.309.949	113.904.960
2025	150.052.009	111.389.001

Sumber: Diolah dari Ananta dan Anwar, 1994

Tabel 5

TFR DAN LAJU PENURUNAN TFR BERDASARKAN DAERAH TEMPAT TINGGAL TAHUN 1981-1991

Tempat Tinggal	1981-1983	1984-1987	1988-1991	% Penurunan I	% Penurunan II	% Penurunan III
Perkotaan	3.7	2.8	2.6	24	7	30
Pedesaan	4.5	3.6	3.2	20	11	29
Total	4.3	3.3	3.0	23	9	30

Sumber: Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, 1995

bih cepat daripada penurunan fertilitas penduduk pedesaan (lihat Tabel 5).

Tingkat kematian khususnya kematian bayi antara daerah perkotaan dan pedesaan lebih memberikan gambaran yang jelas tentang adanya perbedaan kondisi sosial ekonomi di daerah perkotaan dan daerah pedesaan. Sebagaimana diketahui, kematian bayi merupakan ukuran yang sensitif untuk menilai perkembangan sosial ekonomi masyarakat. Hal ini jelas, oleh karena pola kematian bayi sangat terkait dengan ketersediaan fasilitas kesehatan, pola kesehatan yang ada dalam masyarakat, tingkat pendidikan, kesehatan lingkungan dan lain sebagainya.

Tabel 6 menggambarkan tingkat kematian bayi berdasarkan perbedaan tempat tinggal (desa/kota) pada beberapa tahun pengukuran yang berbeda. Dari data tersebut terlihat bahwa tingkat kematian bayi di daerah perkotaan jauh lebih rendah daripada tingkat kematian bayi di daerah pedesaan. Catatan perlu diberikan dalam membaca hasil pengukuran tingkat kematian bayi di Indonesia berdasarkan data SUPAS 1985. Dari Tabel 6 terlihat bahwa angka kematian bayi pada tahun 1985 sedikit lebih rendah dari-

pada angka kematian bayi pada tahun 1990 baik untuk daerah perkotaan maupun daerah pedesaan. Kondisi ini bukan disebabkan kondisi kesehatan pada tahun 1990 lebih buruk daripada tahun 1985 yang menyebabkan naiknya tingkat kematian bayi, namun peningkatan angka kematian bayi pada tahun 1990 lebih disebabkan karena masalah pengukuran dan perhitungan terhadap tingkat kematian bayi pada tahun 1985 yang dianggap terlalu rendah.

Tabel 6

TINGKAT KEMATIAN BAYI BERDASARKAN TEMPAT TINGGAL

Tempat Tinggal	1980	1985	1990
Perkotaan	82	49	52
Pedesaan	111	79	78
Total	106	72	73

Sumber: Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, 1995

Tabel 7

ANGKA KEMATIAN BAYI MENURUT PENDIDIKAN IBU DAN TEMPAT TINGGAL:
INDONESIA, 1971 DAN 1980

Tingkat Pendidikan Ibu	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan + Pedesaan
1971			
Tidak Sekolah	0,160	0,155	0,171
Tidak Tamat SD	0,129	0,142	0,160
SD	0,091	0,106	0,113
SMTP	0,061	0,082	0,071
SMTA +	0,047	0,068	0,057
Indeks*			
Tidak Sekolah	100	100	100
Tidak Tamat SD	81	92	94
SD	57	68	66
SMTP	57	53	42
SMTA +	29	44	33
1980			
Tidak Sekolah	0,127	0,127	0,127
Tidak Tamat SD	0,102	0,117	0,113
SD	0,074	0,090	0,087
SMTP	0,052	0,074	0,063
SMTA +	0,043	0,073	0,053
Indeks*			
Tidak Sekolah	100	100	100
Tidak Tamat SD	80	92	89
SD	58	71	69
SMTP	41	58	50
SMTA +	34	57	42

Catatan: *Indeks, tidak sekolah = 100

Sumber: Hull dan Soenaryo (1978), Adioetomo (1983)

Perkiraan yang dibuat oleh Adioetomo (1983) dari dua Sensus Penduduk tahun 1971 dan 1980, menunjukkan secara jelas bahwa anak-anak yang lahir dari ibu-ibu dengan

tingkat pendidikan lebih tinggi mempunyai resiko kematian bayi lebih rendah (Tabel 7). Angka kematian bayi yang ibunya menamatkan Sekolah Dasar (SD), 25% lebih kecil

daripada angka kematian bayi yang ibunya tidak tamat SD. Sebagai tambahan, angka kematian bayi yang lahir dari wanita yang paling sedikit menamatkan sekolah lanjutan, 50% lebih rendah daripada angka kematian bayi yang lahir dari wanita yang tidak sekolah.

Secara umum, transisi fertilitas dan mortalitas di Indonesia membawa dampak pada perubahan jumlah dan ukuran rumah tangga. Tabel 8 memperlihatkan perubahan karakteristik rumah tangga di Indonesia dalam kurun waktu 15 tahun terakhir ini. Terlihat bahwa jumlah rumah tangga di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup berarti dalam 15 tahun terakhir, namun sebaliknya ukuran rumah tangga menjadi semakin kecil. Perubahan jumlah dan ukuran rumah tangga ini akan berdampak pada perubahan perilaku sosial ekonomi bagi para anggota rumah tangga tersebut.

Adanya perbedaan pola transisi fertilitas dan mortalitas antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan berdampak pada adanya perbedaan besarnya rumah tangga (*house-*

hold size) antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan. Walaupun analisa mengenai jumlah dan ukuran rumah tangga antara daerah pedesaan dan daerah perkotaan belum tersedia, namun melihat adanya perbedaan pola fertilitas dan mortalitas antara kedua daerah tersebut, dapat disimpulkan bahwa ukuran rumah tangga di daerah perkotaan cenderung lebih kecil daripada ukuran rumah tangga di daerah pedesaan. Di samping itu, jumlah anak dalam rumah tangga untuk daerah perkotaan akan lebih sedikit daripada di daerah pedesaan. Sebaliknya jumlah rumah tangga di daerah perkotaan cenderung lebih besar daripada rumah tangga di daerah pedesaan.

Implikasi apa yang dapat ditarik dari karakteristik rumah tangga ini? *Pertama*, rumah tangga di daerah perkotaan lebih memiliki kesempatan untuk melakukan investasi terhadap peningkatan kualitas keluarga dibandingkan dengan rumah tangga di daerah pedesaan. Lebih kecilnya ukuran rumah tangga memberikan kesempatan kepada kepala rumah tangga di daerah perkotaan untuk melakukan *saving* terhadap pendapatan

Tabel 8

PROYEKSI RUMAH TANGGA DI INDONESIA 1980-1995
(dalam Ribu)

Karakteristik	1980	1990	1995
Jumlah Rumah Tangga	30,377	40,677	46,696
Jumlah Penduduk	146,692	182,451	199,519
Rata-rata Anggota R.T.	4,83	4,49	4,27
Jumlah Anak Per R.T.	1,97	1,65	Belum Ada Data
Jumlah Orang Tua Per R.T.	0,157	0,175	Belum Ada Data
Perubahan Per Tahun	995	1.204	1.334

Sumber: East West Center Population Institute, 1990

yang diperoleh atau mengkonsumsi pendapatan tersebut pada hal-hal yang lebih berkualitas dibandingkan dengan mereka yang tinggal di daerah pedesaan. *Kedua*, dengan makin mengecilnya ukuran rumah tangga dan jumlah anak dalam rumah tangga, maka wanita di daerah perkotaan mempunyai kesempatan yang lebih tinggi untuk bekerja di luar rumah dan itu berarti pendapatan rumah tangga akan meningkat. *Ketiga*, meningkatnya jumlah rumah tangga di daerah perkotaan membawa dampak pada makin sulitnya pengadaan rumah bagi keluarga. Kondisi ini akan berdampak pada makin kecilnya ukuran rumah. Di samping itu, lokasi pemukiman cenderung akan semakin menyebar dan berjauhan dengan lokasi tempat bekerja. *Keempat*, rumah tangga di daerah perkotaan lebih "mobil" dibandingkan dengan rumah tangga di daerah pedesaan. Adanya kebutuhan yang lebih besar dan kesempatan yang lebih terbuka bagi para wanita di daerah perkotaan untuk bekerja menyebabkan tingkat partisipasi angkatan kerja wanita di daerah perkotaan meningkat tajam. Akan tetapi kondisi tersebut kemudian berdampak pada makin kurangnya kesempatan untuk berkumpul dalam keluarga. *Kelima*, jumlah penduduk dan rumah tangga di daerah perkotaan akan semakin meningkat. Data ini memperlihatkan bahwa tingkat urbanisasi di Indonesia telah meningkat dengan pesat dari sekitar 22% pada tahun 1980 menjadi 34% pada tahun 1995. Tingkat urbanisasi ini diperkirakan akan terus meningkat di masa mendatang. Namun demikian, peningkatan jumlah penduduk dan rumah tangga di perkotaan ini kurang diikuti dengan proses pendidikan mengenai *urban way of life*. Kurangnya pendidikan yang berwawasan pada nilai-nilai positif tradisional seperti gotong-royong, maupun untuk kehidupan modern seperti

penggunaan fasilitas umum dan kemampuan beradaptasi menyebabkan banyak warga kota mengalami krisis identitas diri.

(f) *Mobilitas Penduduk yang Makin Tinggi*

Pesatnya pertambahan penduduk perkotaan terutama disebabkan oleh adanya migrasi dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan, terutama dengan alasan-alasan ekonomi untuk mencari pendapatan yang lebih baik, misalnya adanya pertambahan kesempatan kerja pada sektor industri dan jasa di daerah perkotaan.

Mobilitas penduduk yang tinggi menuntut jaringan prasarana yang makin baik dan luas, serta akan membawa kepada pergeseran norma-norma masyarakat, seperti ikatan keluarga dan kekerabatan, yang dapat membawa dampak berjangka panjang bagi sifat-sifat sosial budaya masyarakat Indonesia.

Jumlah penduduk yang melakukan mobilitas ternyata cukup besar. Jumlah migrasi total antar propinsi meningkat dari 6,24% pada tahun 1971 menjadi 7,8% pada tahun 1980 dan menjadi 9,9% pada tahun 1990. Mobilitas penduduk di Indonesia akan lebih tinggi lagi bila memperhitungkan juga migrasi yang terjadi masih dalam batas propinsi (Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, 1995).

DKI Jakarta tetap menjadi daerah tujuan utama migran, disertai dengan makin meningkatnya peranan Jawa Barat sebagai daerah tujuan. Pada tahun 1971, DKI Jakarta menampung 25,29% migran antar propinsi di Indonesia. Pada tahun 1990, proporsi yang menuju DKI Jakarta menurun menjadi 18,12% namun pada tahun 1990 Jawa Barat menjadi daerah tujuan kedua, yaitu menam-

Tabel 9

PERSENTASE MIGRASI TOTAL (MASUK DAN KELUAR) MENURUT PROPINSI:
INDONESIA, 1971, 1980, DAN 1990

Propinsi	Migrasi Masuk			Migrasi Keluar		
	1971	1980	1990	1971	1980	1990
D.I. Aceh	1,23	1,43	1,26	1,61	1,91	0,93
Sumatera Utara	8,18	5,39	3,18	4,25	3,92	4,69
Sumatera Barat	3,59	2,19	2,29	4,64	4,35	3,52
Riau	3,22	3,25	4,02	1,96	1,27	1,56
Jambi	2,30	2,69	2,76	1,49	0,84	1,05
Sumatera Selatan	5,17	5,68	5,65	4,72	3,68	3,80
Bengkulu	0,60	1,14	1,50	0,57	0,38	0,47
Lampung	13,83	15,85	9,90	1,57	0,93	2,06
DKI Jakarta	25,29	23,05	18,12	6,78	6,84	13,60
Jawa Barat	9,44	10,92	17,32	18,36	13,75	11,25
Jawa Tengah	8,19	5,06	6,97	24,09	26,97	24,46
D.I. Yogyakarta	1,97	1,98	2,25	4,01	2,23	2,98
Jawa Timur	5,88	5,44	5,93	11,00	13,95	14,12
Bali	0,62	0,71	0,83	0,99	1,08	1,47
NTB	0,63	0,61	0,59	0,33	0,42	0,62
NTT	0,39	0,50	0,43	0,42	0,64	0,61
Timor Timur	0,00	0,00	0,28	0,00	0,11	0,23
Kalimantan Barat	0,41	1,05	1,21	0,79	0,75	0,87
Kalimantan Tengah	0,79	1,31	1,43	0,37	0,29	0,57
Kalimantan Selatan	1,34	1,41	1,82	1,51	1,70	1,51
Kalimantan Timur	0,61	2,65	3,46	0,82	0,53	1,04
Sulawesi Utara	1,65	1,22	0,80	0,99	1,12	0,96
Sulawesi Tengah	0,86	1,75	1,74	0,92	0,41	0,50
Sulawesi Selatan	2,01	1,54	2,05	3,80	4,50	3,78
Sulawesi Tenggara	0,53	1,05	1,51	0,53	0,80	0,77
Maluku	0,77	1,24	1,18	0,87	0,73	0,74
Irian Jaya	0,50	0,88	1,52	0,41	0,30	0,53
Luar Negeri	-	-	-	2,20	1,04	1,31
Tidak Tahu	-	-	-	0,00	5,53	-
Jumlah Persentase	100	100	100	100	100	100
Jumlah Absolut	7.382.013		17.830.555		11.443.174	
	11.443.174		7.382.013		17.830.555	

Sumber: BPS, 1975, Tabel 24; BPS, 1983; BPS, 1992, Tabel 09.9

pung 17,32%. Jadi pada tahun 1990 DKI Jakarta dan Jawa Barat menampung 35,44% dari total migran antar propinsi di Indonesia (Tabel 9). Dalam periode 1985-1990 arus migrasi ke luar DKI Jakarta lebih besar dari-

pada migrasi masuk. Hal ini didukung dengan perkembangan "real estate" dan kawasan pemukiman baru di pinggiran kota Jakarta seperti misalnya di daerah BOTABEK (Bogor, Tangerang, Bekasi).

Tabel 10

JUMLAH MIGRASI SEMASA HIDUP DAN MIGRASI RISEN
MENUJU DAERAH PERKOTAAN MENURUT PROPINSI: INDONESIA, 1990

Propinsi	Migrasi Semasa Hidup		Migrasi Risen	
	Jumlah	Proporsi* (%)	Jumlah	Proporsi* (%)
D.I. Aceh	58.487	30,04	22.239	39,48
Sumatera Utara	223.800	48,69	63.927	59,26
Sumatera Barat	70.809	32,51	40.472	31,36
Riau	290.327	42,14	97.600	39,76
Jambi	113.841	24,05	35.375	25,94
Sumatera Selatan	232.423	24,81	65.935	31,07
Bengkulu	78.235	31,09	32.956	39,79
Lampung	191.830	11,08	41.755	19,67
DKI Jakarta	3.170.215	100,00	833.029	100,00
Jawa Barat	1.950.385	80,98	1.032.427	76,44
Jawa Tengah	317.364	61,47	156.297	40,62
D.I. Yogyakarta	215.092	80,71	118.094	73,01
Jawa Timur	412.297	71,64	178.256	54,25
Bali	92.137	80,18	48.964	74,22
NTB	42.049	60,53	18.784	50,22
NTT	29.420	61,09	13.550	49,99
Timor Timur	14.251	30,53	7.623	29,03
Kalimantan Barat	60.554	30,30	20.144	45,98
Kalimantan Tengah	68.608	28,45	24.132	30,63
Kalimantan Selatan	86.586	31,52	35.828	36,44
Kalimantan Timur	351.920	58,21	117.491	60,40
Sulawesi Utara	40.434	45,38	17.095	49,21
Sulawesi Tengah	71.284	24,80	24.031	34,31
Sulawesi Selatan	99.691	36,28	53.611	44,88
Sulawesi Tenggara	48.242	20,30	18.650	26,21
Maluku	57.036	30,54	20.168	29,36
Irian Jaya	138.707	52,77	45.880	62,19
Jumlah	8.526.024	57.69	3.184.313	60.64

Catatan: *Proporsi terhadap seluruh migrasi masuk ke propinsi yang bersangkutan

Sumber: BPS, 1992, Tabel 08.3; Tabel 10.3.

Selama kurun waktu 1971-1990 antara Jawa dan Luar Jawa hanya terjadi redistribusi penduduk sebesar 4,24%, di mana tahun 1971 proporsi penduduk yang tinggal di Jawa 64,23%, pada tahun 1990 menurun menjadi 59,99%. Sebaliknya Luar Jawa pada tahun 1971 dihuni oleh 35,77% penduduk Indonesia, pada tahun 1990 dihuni oleh 40% penduduk Indonesia. Pola mobilitas penduduk Indonesia berdasarkan tahun 1971 dan tahun 1980 hampir sama pola tahun 1980-1990 yaitu didominasi oleh Jawa-Sumatera. Dengan meningkatnya intensitas pembangunan di Indonesia Bagian Timur (IBT), maka arah migrasi antar pulau/daerah mulai bergeser ke arah timur.

Sampai sekarang belum terdapat data migrasi pedesaan-perkotaan secara makro. Dari data sensus penduduk hanya dapat diketahui besarnya migrasi ke daerah perkotaan (maupun ke daerah pedesaan), walaupun tidak diketahui spesifikasi daerah asalnya apakah pedesaan atau perkotaan. Tabel 10 menyajikan jumlah migrasi semasa hidup dan migrasi risen yang menuju daerah perkotaan di setiap propinsi serta proporsinya terhadap seluruh migran masuk di masing-masing propinsi pada tahun 1990.

Jumlah migrasi semasa hidup ke daerah perkotaan di Indonesia pada tahun 1990 mencapai 8,5 juta orang atau 57,69% dari seluruh migran semasa hidup (yang menuju ke daerah perkotaan dan pedesaan) yang berjumlah 14,8 juta orang.

Tabel 10 menunjukkan bahwa proporsi migrasi semasa hidup yang menuju ke daerah perkotaan untuk propinsi-propinsi di Jawa lebih tinggi daripada proporsi untuk Indonesia secara keseluruhan, sedangkan untuk propinsi-propinsi di Luar Jawa pada umumnya lebih rendah daripada proporsi

nasional (kecuali Propinsi Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Timur). Rupanya migrasi semasa hidup ke Luar Jawa lebih banyak terkait dengan program transmigrasi, yang daerah tujuannya adalah daerah pedesaan.

Jumlah migrasi antar propinsi dalam periode 1985-1990 yang menuju daerah perkotaan tercatat 3,2 juta orang atau 60,64% dari seluruh migrasi risen tahun 1990 yang berjumlah 5,3 juta orang.

(g) Banyak Terjadi Perubahan Lapangan Pekerjaan

Sejalan dengan perkembangan ekonomi dan pembangunan pada umumnya, lapangan pekerjaan penduduk berubah dari yang bersifat primer seperti pertanian, pertambangan, menuju lapangan pekerjaan sekunder seperti industri atau bangunan dan akhirnya menuju lapangan pekerjaan tersier (jasa dan informasi).

Dari data yang ada (Tabel 11) terlihat bahwa terdapat perbedaan mencolok dalam lapangan pekerjaan antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan. Pekerja di daerah pedesaan masih terkonsentrasi pada lapangan pekerjaan primer (pertanian, pertambangan dan sebagainya). Sebaliknya lapangan pekerjaan di daerah perkotaan sudah mulai mengalami transisi atau perubahan menuju lapangan pekerjaan sekunder maupun tersier.

Transisi lapangan pekerjaan dari sektor primer menuju sektor sekunder dan tersier di daerah perkotaan, tergambar pula dari status pekerjaan antara pekerjaan formal dan nonformal di perkotaan. Pada tahun 1992, persentase penduduk yang bekerja di sektor formal di daerah perkotaan lebih tinggi dari-

pada mereka yang bekerja di sektor non-formal. Sebaliknya di daerah pedesaan persentase penduduk yang bekerja di sektor nonformal jauh melampaui persentase mereka yang bekerja di sektor formal.

Gambaran lapangan pekerjaan penduduk tersebut di atas menunjukkan adanya perubahan sektor ekonomi penduduk dari yang bersifat agraris menuju ke ekonomi yang bersifat industri. Gejala perubahan ini

Tabel 11

LAPANGAN PEKERJAAN PENDUDUK BERDASARKAN TEMPAT TINGGAL TAHUN 1992

Tempat Tinggal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	
Kota	2.324.935	154.053	3.757.988	117.709	198.662	6.107.994	1.397.024	406.902	5.766.651	18.817	21.250.735
	10.9%	0.72%	17.7%	0.55%	0.93%	28.7%	6.6%	1.9%	27.1%	0.08%	100%
Desa	39.828.270	370.871	4.497.508	44.658	1.316.082	5.638.819	1.176.785	167.683	4.144.927	82.034	57.267.637
	69.5%	0.64%	7.9%	0.07%	2.3%	9.8%	2.1%	0.29%	7.2%	0.14%	100%
Total	42.153.205	524.924	8.255.496	162.367	2.514.744	11.746.813	2.573.809	574.585	9.911.578	100.851	78.518.372
	53.7%	0.66%	10.5%	0.20%	3.2%	14.9%	3.3%	0.73%	12.6%	0.12%	100%

Sumber: BPS, 1993, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia Tahun 1993*

Catatan: 1) Pertanian, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan; 2) Pertambangan dan Penggalian Bahan Bangunan; 3) Industri Manufaktur; 4) Listrik, Gas dan Air; 5) Konstruksi; 6) Perdagangan Grosir, Eceran, Restoran dan Hotel; 7) Transportasi, Pergudangan dan Komunikasi; 8) Keuangan, Asuransi, Perumahan dan Jasa Bisnis; 9) Komunitas, Jasa Sosial dan Pribadi; 0) Lain-lain.

Tabel 12

KOMPOSISI PEKERJAAN BERDASARKAN SEKTOR FORMAL DAN NONFORMAL DI DAERAH PERKOTAAN DAN PEDESAAN TAHUN 1992

Tempat Tinggal	Formal	Informal	Total
Kota	11.681.608	9.569.127	21.250.735
	54.97%	45.03%	100%
Desa	12.000.310	45.267.327	57.267.637
	20.95%	79.05%	100%
Total	23.681.918	54.836.454	78.518.372
	30.16%	69.84%	100%

Sumber: BPS 1993, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia Tahun 1992*

lebih cepat berlangsung di daerah perkotaan dibandingkan dengan di daerah pedesaan. Perubahan perekonomian dari sektor yang bersifat agraris menuju industri atau bahkan jasa bukan saja berdampak pada perubahan pola hubungan kerja antara atasan dan bawahan tetapi juga mengubah pola kehidupan pekerjaan di luar situasi pekerjaan.

Mereka yang bekerja di sektor formal akan memiliki jam kerja yang lebih teratur dan panjang. Hal ini tentunya membawa konsekuensi pada perubahan pola kehidupan dan hubungan dalam keluarga. Berkurangnya waktu luang di dalam rumah tangga harus diimbangi dengan kehadiran pihak ketiga (pembantu rumah tangga) untuk membantu mengurus kegiatan rumah tangga sehari-hari. Hal ini tentu saja berdampak pada lebih formalnya hubungan keluarga dalam rumah tangga sebagai dampak dari kehadiran pihak ketiga tersebut.

(h) Peningkatan Partisipasi Angkatan Kerja Wanita

Sejalan dengan transisi lapangan pekerjaan di daerah perkotaan maka pola partisipasi angkatan kerja wanita di daerah perkotaan pun mengalami perubahan. Secara umum, tingkat partisipasi angkatan kerja wanita di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup besar yaitu 33,1% pada tahun 1971 menjadi 32,7% pada tahun 1980 dan 39,0% pada tahun 1990. Peningkatan partisipasi angkatan kerja wanita tampak pada semua kelompok umur. Keadaan ini dapat menunjukkan peningkatan peranserta wanita sejalan dengan kemajuan ekonomi yang telah dicapai. Namun demikian, peningkatan tingkat partisipasi angkatan kerja wanita dapat pula mencerminkan adanya desakan

ekonomi, yang mengharuskan wanita yang bersangkutan untuk masuk pasar kerja.

Dalam Tabel 13 terlihat bahwa selama periode 1980-1990 tingkat partisipasi angkatan kerja wanita untuk kelompok umur 10-14 tahun mengalami penurunan. Hal ini dapat merupakan indikasi meningkatnya penduduk usia 10 tahun ke atas yang lebih memilih melanjutkan pendidikan daripada masuk pasar kerja dalam usia muda. Hal ini dapat disebabkan oleh makin sulitnya memperoleh pekerjaan dengan tingkat pendidikan yang rendah. Namun demikian gambaran partisipasi angkatan kerja wanita di daerah perkotaan dan pedesaan memiliki karakteristik yang berbeda satu dengan lainnya.

Tabel 13
TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA WANITA MENURUT UMUR
INDONESIA: 1971, 1980, 1990, DAN 2005

Umur	1971 ^a	1980 ^b	1990 ^c	2005 ^d
10-14	14,42	9,36	8,85	7,97
15-19	28,64	31,08	33,63	37,37
20-24	31,84	33,95	43,48	51,53
25-29	34,14	35,86	45,68	55,89
30-34	37,82	39,23	48,44	56,78
35-39	40,33	42,44	51,40	60,76
40-44	42,59	45,68	53,40	60,78
45-49	44,16	46,51	53,87	60,73
50-54	42,34	44,02	51,59	59,40
55-59	39,80	40,53	48,11	57,24
60-64	33,05	32,65	40,27	50,61
65 +	22,81	18,82	23,54	30,81
Jumlah	53,06	32,43	38,08	47,45

Sumber: ^aBPS, 1972
^bBPS, 1983
^cBPS, 1992
^dAnanta dan Anwar, 1994

Bertambahnya tingkat partisipasi angkatan kerja wanita berkaitan dengan proses transformasi sosial ekonomi yang diikuti oleh peningkatan dan pergeseran dalam permintaan tenaga kerja, termasuk di dalamnya tenaga kerja wanita. Bahkan di sektor-sektor industri tertentu dibutuhkan secara spesifik tenaga kerja wanita. Kondisi ini tentunya memberikan peluang bagi tenaga kerja wanita untuk masuk dalam pasar kerja.

Sejak tahun 1960-an kenaikan tingkat partisipasi angkatan kerja wanita di negara-negara maju seperti Amerika, Jerman, Inggris, dan Kanada, terutama disebabkan oleh peningkatan partisipasi wanita menikah dengan anak balita di pasar kerja. Keadaan ini tidak seperti yang diduga; partisipasi wanita menikah di pasar kerja sangat dipengaruhi oleh jumlah dan umur anak yang dimiliki. Biasanya, makin banyak anak umur balita yang dimiliki, makin kecil probabilitas perempuan menikah yang masuk pasar kerja. Keadaan yang terjadi di negara-negara maju seperti diuraikan di atas, selain dapat merupakan akibat gerakan feminisme yang meluas, dapat juga menunjukkan keharusan wanita menikah untuk masuk pasar kerja demi memenuhi kebutuhan ekonomi rumah tangga mereka. Jika partisipasi wanita di pasar kerja dipengaruhi oleh jumlah anak yang dimiliki, membudayanya norma keluarga kecil dapat meningkatkan partisipasi wanita menikah di pasar kerja Indonesia.

Data memperlihatkan bahwa proporsi pekerja wanita dari keseluruhan pekerja di daerah perkotaan meningkat dari 29% pada tahun 1980 menjadi 33% pada tahun 1990. Peningkatan proporsi wanita pekerja ini erat kaitannya dengan makin meningkatnya partisipasi kaum wanita dalam sektor formal.

Dalam hal ini perbedaan antara sektor formal dan nonformal dilakukan mengikuti

sistem pencatatan BPS di mana mereka yang dikategorikan bekerja di sektor formal adalah: (1) berusaha dengan buruh tetap; dan (2) buruh/karyawan, berarti bahwa mereka menerima bayaran. Sebaliknya sektor non-formal meliputi: (1) berusaha sendiri tanpa bantuan orang lain; (2) berusaha dengan bantuan anggota rumah tangga atau buruh tidak tetap; (3) pekerja keluarga yang tidak dibayar.

Berdasarkan pembagian sektor kerja ke dalam formal dan nonformal tersebut, maka data memperlihatkan bahwa proporsi wanita (dibandingkan dengan pria) yang masuk dalam sektor formal meningkat dari 25% pada tahun 1980 menjadi 31% pada tahun 1990. Di sektor sekunder terjadi peningkatan dari 23% menjadi 29%, dan di sektor tersier dari 26% menjadi 34% pada kurun waktu yang sama. Ini berarti tingkat partisipasi wanita yang bekerja di sektor formal meningkat cukup tajam.

Sebaliknya di daerah pedesaan walaupun tingkat partisipasi angkatan kerja wanita menunjukkan peningkatan namun sumbangan terbesar adalah pada mereka yang bekerja di sektor nonformal. Dalam kurun waktu 1980-1990 proporsi wanita yang bekerja (dibandingkan dengan pria) di daerah pedesaan mengalami peningkatan dari 34% menjadi 37%. Proporsi wanita (dibandingkan dengan pria) yang bekerja di sektor nonformal di daerah pedesaan mengalami peningkatan dari 34% menjadi 39%. Sebaliknya proporsi (dibandingkan dengan pria) yang bekerja di sektor formal di daerah pedesaan mengalami penurunan dalam kurun waktu tersebut (1980-1990).

Kaum wanita di daerah perkotaan memiliki kesempatan yang lebih baik untuk masuk ke dalam pekerjaan yang bersifat formal dibandingkan dengan rekannya di daerah

pedesaan. Di daerah perkotaan terutama kota-kota besar banyak terlihat para wanita (terutama pada usia muda) bekerja di berbagai sektor primer. Di samping itu, sektor tersier (jasa) juga telah banyak membuka kesempatan bagi kaum wanita dengan dilaksanakannya berbagai deregulasi baik di dunia perbankan maupun perdagangan.

Wanita di daerah pedesaan sebaliknya terpaksa berpartisipasi dalam pasar kerja walaupun tanpa menerima upah/gaji. Mereka terpaksa membantu suami atau keluarga lain sebagai strategi menyambung hidup keluarganya. Mereka terutama terjun membantu dalam bidang pertanian dan sektor industri rumah tangga yang pada umumnya menghasilkan barang dengan nilai jual sangat rendah.

Perbedaan karakteristik partisipasi angkatan kerja wanita di daerah perkotaan dan pedesaan tersebut membawa implikasi pada perbedaan sistem nilai dan pandangan hidup antara kaum wanita pada kedua daerah tersebut. Meningkatnya proporsi wanita di daerah perkotaan yang bekerja di sektor formal, memiliki implikasi pada meningkatnya kemandirian wanita dalam mengambil keputusan baik di dalam rumah tangga atau keluarga maupun di luar keluarga. Demikian pula keputusan seperti menentukan jumlah anak, sekarang tidak lagi menjadi keputusan suami namun juga keputusan istri karena istri juga memiliki keterbatasan (*constraint*) terhadap waktu sebagai dampak dari bekerja di luar rumah.

Meningkatnya partisipasi angkatan kerja wanita terutama dalam sektor formal berdampak pada makin beratnya peran yang dihadapi oleh kaum wanita. Di satu sisi mereka dituntut bekerja di luar rumah pada jam-jam tertentu dan di sisi lain mereka juga tetap dituntut untuk mengerjakan hal-hal ru-

mah tangga (domestik). Meningkatnya peran ganda di kalangan wanita pekerja merupakan fenomena baru di beberapa kota besar di Indonesia. Adanya peran ganda di kalangan wanita ini tentu saja berdampak pada perubahan proses adaptasi baik di lingkungan pekerjaan maupun lingkungan keluarga.

Bertambahnya wanita yang bekerja dan siap untuk bekerja akan membawa perubahan pola dalam kehidupan masyarakat dan keluarga, di samping berkembangnya potensi tenaga produktif yang dapat berperan besar dalam perekonomian.

Penutup

Globalisasi yang diakibatkan oleh adanya revolusi di bidang komunikasi dan transportasi berdampak pada perubahan pola perilaku, termasuk perilaku demografis penduduk. Perubahan perilaku ini lebih cepat di daerah perkotaan dibandingkan dengan di daerah pedesaan. Dampak dari perubahan ini terlihat pada perubahan struktur rumah tangga dan pola pekerjaan penduduk di daerah perkotaan.

Dampak globalisasi terhadap pola pekerjaan penduduk akan semakin tampak nyata bila globalisasi perdagangan dunia sudah berjalan. Pada masa tersebut, persentase pekerja yang bekerja di sektor formal akan semakin meningkat ditambah dengan makin besarnya pembauran antar bangsa dalam lingkungan pekerjaan. Semuanya ini tentu membawa dampak pada perubahan struktur rumah tangga dan pola perilaku kehidupan keluarga.

Jumlah anggota keluarga yang semakin mengecil, pekerjaan yang lebih didominasi oleh sektor formal, tinggal di lingkungan pe-

rumahan yang semakin kecil dan tertutup (*compact*), kehidupan yang semakin individualistik merupakan beberapa ciri masyarakat industri. Gejala ini sudah mulai tampak pada beberapa *segment* penduduk di daerah perkotaan. Apakah gejala ini akan semakin meningkat di masa mendatang? Apakah fenomena kehidupan ini cocok dengan sistem nilai dan budaya yang diikuti selama ini? Bagaimana upaya menghadapi proses industrialisasi dengan tetap mempertahankan sistem nilai dan budaya yang ada sekarang ini? Inilah beberapa pertanyaan yang harus dijawab bersama.

DAFTAR BACAAN

- Adioetomo, Sri Moertiningsih. 1983. *Infant and Child Mortality Differentials in Jakarta and Indonesia. An Analysis based on the 1980 Population Census*. Jakarta: Central Bureau of Statistics and Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia.
- Ananta, Aris dan Evi Nurvidya Anwar. 1991. *Projection of Indonesia Population 1990-2020*. Demographic Institute, Population Projection Series No. 2, Januari. Jakarta.
- , 1994. *Projection of Indonesia Population and Labor Force: 1995-2025*. Jakarta: Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia.
- Ananta, Aris, Turo S. Wongkaren, dan Lilis Heri Mis Cicih. 1995. *Beberapa Implikasi Perkembangan Penduduk Indonesia dalam PJP II*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN.
- Andrew Mason. 1995. *Population, Development, and Freedom*. Paper presented at the XVIII Pacific Science Congress, Population, Resources and Environment, Beijing, China.
- Biro Pusat Statistik. 1975. *Penduduk Indonesia*. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1971, Seri D. Jakarta.
- , 1983. *Penduduk Indonesia*. Hasil Sensus Penduduk Indonesia. 1980, Seri S. No. 2. Jakarta.
- , 1988. *Perkiraan Tingkat Kelahiran dan Kematian*. Hasil Survei Penduduk Antar Sensus 1985, Seri SUPAS, No. 35. Jakarta.
- , 1992. *Penduduk Indonesia*. Hasil Sensus Penduduk 1990. Seri S, No. 2. Jakarta.
- , 1993. *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia Tahun 1992*. Jakarta: BPS.
- , 1990. *Sensus Penduduk Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Boediono dan Luis Crouch. 1990. *Educational Composition in the Labour Force: Evidence for Indonesia's Future from Other Pacific Countries*, Coster for Informatica, Office of Research and Development, Ministry of Education and Culture, July.
- East West Center and Bappenas. 1990. *Household Projections for Indonesia*. Jakarta.
- Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN. 1995. *Kecenderungan dan Faktor Penentu Fertilitas dan Mortalitas di Indonesia*. Jakarta.
- Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN. 1995. *Meningkatkan Motivasi Penduduk Potensial untuk Bermigrasi ke Kawasan Sulawesi Tenggara dan Daerah Pedesaannya*. Pokok-pokok uraian Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN pada ceramah umum di depan Civitas Academica UNHALU, Januari.
- Mayling Oey-Gardiner. 1993. *Pengembangan Kualitas dan Peningkatan Peranserta Angkatan Kerja Wanita dalam Pembangunan Nasional*. Makalah dipresentasikan pada Konferensi Kependudukan Indonesia. Jakarta.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1995. *Implikasi Globalisasi, Liberalisasi Perdagangan dan Investasi Terhadap Perkembangan dan Pelaksanaan Pembangunan*. Makalah disampaikan pada ceramah di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara di Bandung.
- , 1995. *Pengentasan Kemiskinan*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Kepedulian Perguruan Tinggi Swasta dalam Penanggulangan Kemiskinan se Wilayah Indonesia Barat, tanggal 26 September 1995 di Universitas Bandar Lampung.

Timbangan Buku

Utang Luar Negeri: Perangkap Global dan Perspektif Keprihatinan

Risiko Pembangunan yang Dibimbing Utang oleh Didik J. Rachbini. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1995, 114 hal.

MEKANISME utang adalah sebuah upaya penyeimbangan alokasi sumber daya ekonomi. Sebuah negeri yang berlebih (*surplus*) mengalirkan sebagian potensinya untuk sebuah negeri lain yang kekurangan modal. Keadaan surplus ekspor mencari penyaluran dan diselesaikan melalui sebuah transaksi utang. Harapan sebuah transaksi ini adalah membantu mengembangkan potensi sebuah negara. Karena itu, utang pun kerap dimanusiawikan maknanya menjadi *bantuan luar negeri*. Bagi negara donor, utang sesungguhnya mempunyai manfaat yang tidak sedikit. Surplus modal dan keuangan perlu diputar melalui sebuah transaksi utang dan surplus ekspor pun perlu dikanalisasi melalui transaksi utang pula. Dengan kata lain, kedua belah pihak mengharapkan manfaat dari utang ini.

Tetapi utang, yang merupakan implementasi dari suatu pemikiran, justru menjadi prahara bagi negara peminjam khususnya. Anggaran belanja negara terkuras justru untuk melayani utang, tetapi tidak sedikit di antara negara peminjam menolak untuk membayar utang-utangnya. Setidaknya mereka mencoba membatasi pembayarannya tidak berdasarkan kewajiban yang harus

dipenuhi, tetapi atas dasar perkiraan kemampuan internalnya sendiri. Semakin banyak pemikir bernada pesimistik terhadap upaya penyelesaian utang ini. Pengalaman empiris dalam beberapa dekade setelah Perang Dunia II menunjukkan bahwa utang-utang negara yang mengalami krisis peperangan tidak pernah terbayar secara penuh. Tetapi dalam beberapa dekade terakhir ini, transaksi utang justru semakin membengkak bersamaan dengan semakin sulit negara-negara pengutang yang melakukan kebijaksanaan tambal sulam dengan membuat transaksi utang baru untuk membayar utang lama. Melihat kenyataan ini, negara-negara pengutang yang kebanyakan adalah negara sedang berkembang, seperti orang miskin yang terjepit rentenir. Keadaannya memilukan dan memprihatinkan sehingga tampaknya tidak ada jalan untuk melunasinya atas dasar kemampuannya yang ada. Sebuah realitas yang menjadi fenomena tersendiri dalam kancah pergaulan internasional dan hubungan antar bangsa pada saat semua orang berbicara tentang liberalisasi ekonomi.

Inilah sebuah buku yang tengah menghu-
jat manfaat utang luar negeri bagi negara-negara sedang berkembang, karena utang bagaimanapun sifat dan perilakunya adalah sesuatu yang harus dipertanggungjawabkan kepada generasi di masa mendatang. Ditulis Dr. Ir. Didik J. Rachbini, M.Sc. (peneliti

LP3ES dan pengajar pada Program Pasca-sarjana Universitas Indonesia), buku ini sekaligus merupakan peringatan bagi Indonesia bahwa utang yang pada mulanya dimitoskan tak lebih sebagai pelengkap pembiayaan pembangunan ketika investasi yang diperlukan belum dapat dicukupi tabungan domestik, untuk tidak terjebak pada perangkap utang yang memberatkan. Toh pada saat ini kita sudah merasakan bahwa pembangunan yang dibimbing utang menimbulkan berbagai persoalan yang cukup berat. Siapa lagi yang harus memikul beban yang lebih berat kalau tidak *rakyat Indonesia*.

Implikasi Ekonomi Politik

Bagi negara sedang berkembang, seperti Indonesia, utang luar negeri (*foreign aid*) mempunyai makna teramat penting dalam pembangunan ekonomi. Pada awalnya, utang luar negeri laksana malaikat yang sangat diharapkan untuk menyehatkan kondisi ekonomi. Fungsinya bagaikan injeksi dana terhadap sebuah perusahaan yang sedang sakit. Utang luar negeri itu banyak memberi arti bagi pemulihan ekonomi Indonesia pada waktu itu. Namun, toh utang luar negeri, tak selamanya berdampak positif, karena inilah kita mesti bertanya, sejauh manakah utang luar negeri bisa dilihat manfaatnya? Pertanyaan ini berarti suatu telaah kritis yang harus dilakukan terhadap setiap utang/bantuan yang diajukan atau ditawarkan negara donor. Upaya lain adalah melakukan analisis secara politik ekonomi terhadap bantuan dan kemungkinan pemanfaatannya. Utang luar negeri membawa implikasi lain di luar bidang ekonomi yang terkait, baik syarat-syarat maupun keterkaitan politisnya.

Menurut Didik J. Rachbini, utang luar negeri terjadi manakala sebuah negara me-

nerima tambahan sumber daya dalam bentuk dana maupun komoditi (*capital*), di luar pertautan dengan impor dan keterkaitan dengan ekspornya tanpa memerlukan waktu yang cepat untuk pengembaliannya. Biaya pinjaman terhitung lebih rendah daripada tingkat bunga komersial biasa. Tambahan sumber daya ini digunakan untuk memperbaiki kesehatan ekonomi negara penerima, misalnya negara yang ingin mencapai tingkat pertumbuhan tertentu tanpa mengurangi kesempatan kerja dan untuk meningkatkan taraf konsumsi masyarakat yang telah ada.

Peningkatan pertumbuhan ekonomi akibat utang tersebut mengakibatkan perubahan struktur ekonomi internal. Meskipun sepiantas kelihatan tidak seimbang, tetapi hal ini menyebabkan kebutuhan menjadi lebih banyak. Bagaimanapun keadaan ekonomi negara peminjam tak beranjak lebih baik secara umum manakala tambahan dana dari utang tersebut digunakan tidak secara tepat, timbul penumpukan utang yang lebih besar dibandingkan dengan kemanfaatan yang didapatkan. Hal inipun berlaku juga untuk pemakaian barang modal dalam upaya memproduksi barang mewah, yang sebenarnya hanya diperlukan untuk sebagian kecil masyarakat. Namun demikian, kita tetap tidak dapat menyamakan arus masuknya barang modal dengan utang luar negeri ini.

Bank Dunia dan IMF, sebagai pelaksana pengelolaan utang luar negeri atas nama negara-negara donor dan pengatur sistem keuangan global, kini bertindak sangat rasional sebagaimana lembaga-lembaga perbankan biasa ketika krisis terjadi di negara-negara sedang berkembang. Satu tugas pokok yang sangat rasional ini adalah menyelamatkan utang tersebut dan menjaga agar pengembalian utang luar negeri terus berlangsung meskipun dengan pengorbanan besar yang harus dibayar oleh negara Dunia

Ketiga dengan mengetatkan pengeluaran negara (hal. 45). Komitmen paling penting dari Bank Dunia dan IMF sebagai bank adalah keberlanjutan pengembalian utang luar negeri karena letak hidup dan matinya lembaga-lembaga multilateral ini tergantung dari *debt service* yang dibayar negara-negara peminjamnya.

Seperti yang ditegaskan Didik J. Rachbini, negara-negara peminjam dengan berbagai cara diminta untuk melakukan pengetatan ikat pinggang di mana pengeluaran negara ditekan sedemikian rupa dengan ongkos sosial (*social cost*) yang mahal bagi rakyat bawah, sementara sektor luar negeri dipaksa berkembang cepat dalam rangka memperbaiki neraca pembayaran untuk mendapat efek positifnya bagi kelancaran pengembalian utang. Ini tidak berarti bahwa kebijaksanaan ekspor yang berorientasi ke luar tidak baik, tetapi sektor ekonomi dalam negeri tidak harus melakukan pengorbanan yang terlalu besar untuk melakukan kompensasi terhadap perbaikan sektor ekonomi luar negeri. Pertanyaan tentang peranan normatif Bank Dunia dan IMF tidak lagi relevan dengan berbagai contoh tindakan Bank Dunia dan IMF yang merugikan negara-negara sedang berkembang. Kasus konfrontasi Peru dan negara-negara Amerika Latin lainnya dengan lembaga keuangan ini merupakan bukti paling gamblang betapa kepentingan bank dan negara donor menjadi paling utama dalam mekanisme pengembalian utang, meskipun harus dibayar dengan kebangkrutan dan kesengsaraan rakyat di negara peminjam. Sebagaimana layaknya bank komersial biasa, perhatian Bank Dunia dan IMF terhadap negara-negara peminjamnya lebih tertuju pada aspek pertumbuhan, ekspor, perdagangan bebas, dan berbagai anjuran yang bermuara pada prinsip-prinsip ekonomi neoklasik. Tidak ada yang salah

dengan ikhwal pertumbuhan dan pengembangan ekspor tetapi Bank Dunia biasanya lebih banyak diam terhadap persoalan-persoalan kesenjangan, ketidakadilan, dan keterbelakangan sebagian besar masyarakat di negara penerima sehingga tidak lagi mempersoalkan apakah utang/bantuan tersebut digunakan secara efisien dan merata atau tidak.

Rekomendasi ke arah pertumbuhan, meskipun bermuara pada sisi kecil dari sistem ekonomi, diarahkan untuk memperbaiki posisi ekspor sehingga mampu menghindari defisit pada neraca pembayaran, tetapi dinamika yang timbul biasanya hanya menyentuh sebagian kecil ekonomi formal yang mendapat *previlese* khusus dari pihak pemerintah. Dalam pada itu, sektor ekonomi rakyat sering tertinggal jauh di belakang tanpa sentuhan dan sumber daya ekonomi, baik yang berasal dari luar seperti utang luar negeri maupun yang berasal dari sumber daya dalam negeri. Penekanan terhadap kebijaksanaan seperti ini sangat berkaitan dengan soal pengembalian utang. Sektor rakyat, yang informal digeluti tidak kurang dari 70% masyarakat dengan surplus ekonomi yang masih sangat terbatas tidak dapat diharapkan dalam jangka panjang untuk mengisi tujuan-tujuan makro dalam upaya memacu pertumbuhan ekonomi tersebut sehingga terpaksa harus ditinggalkan.¹

Dengan demikian menjadi sangat penting untuk mempertanyakan kembali dasar-dasar teoritis dan pelaksanaan utang luar negeri di negara peminjam. Ternyata pertumbuhan ekonomi negara-negara peminjam tidak sebanding dengan besarnya utang yang

¹Lihat pula dalam Adig Suwandi, "Paradigma Pengembangan Perekonomian Rakyat, *Republika*, 22 Mei 1995. Atau dalam Adig Suwandi, "Pemberdayaan Pengusaha Kecil dan Menengah, *Suara Pembaruan*, 27 Februari 1995.

diperoleh dari tahun ke tahun. Soal kesinambungan pertumbuhan tersebut banyak negara Dunia Ketiga yang mempunyai beban utang berat mengalami krisis ekonomi paling parah, bahkan berkait erat dengan krisis-krisis politik internal.

Yang jelas, masalah utang luar negeri di kalangan ahli ekonomi politik tidak lagi menjadi persoalan ekonomi belaka, tetapi sudah merupakan bagian dari persoalan politik paling pelik di negara peminjam. Manajemennya pada situasi krisis ekonomi bisa lebih jauh menstimulasi krisis politik. Di negara-negara Dunia Ketiga, soal politik kemudian menjadi sangat peka sehingga tidak mudah mengembangkan demokratisasi secara lebih leluasa. Di sinilah kemudian utang luar negeri tidak saja menjadi sumber krisis lingkungan hidup dan persoalan-persoalan ekonomi lainnya, tetapi sudah menjadi kendala pokok bagi pembangunan politik. Semakin tinggi krisis ekonomi yang terjadi, semakin besar pula kecenderungan krisis ekonomi dan politik internalnya, sehingga proses pembangunan secara keseluruhan menjadi terhambat, karena posisi ketergantungan yang tidak menguntungkan. Kini Bank Dunia dan IMF biasanya tidak mau mengambil sikap politik internal tersebut walaupun krisis ini sebenarnya karena perangkap utang. Persoalan ini tidak pernah dibahas di dalam kegagalan program bantuan luar negeri selama tidak kurang dari tiga dekade ini. Buktinya, tidak ada satu pun negara sedang berkembang yang dapat mengatasi masalah ekonominya dengan menyandarkan diri pada injeksi modal dari utang luar negeri.

Posisi Indonesia

Pembangunan Indonesia yang diinjeksi oleh utang luar negeri mempunyai beberapa

kemiripan dengan apa yang dilakukan pemerintah di negara-negara Amerika Latin. Dampak dari pembangunan ekonomi yang dibimbing utang luar negeri sebagai pilar utamanya tidak segera terjadi di Indonesia meskipun ada keberuntungan dari kenaikan harga minyak pada tahun 1970-an. Sumber pembiayaan pembangunan sangat melimpah dalam dekade tersebut sementara tingkat pinjaman utang luar negeri belum sampai pada titik jenuh sehingga dari tahun ke tahun utang ini terus ditingkatkan dengan cepat. Karena itu tidak terlalu aneh jika kita melihat perkembangan utang luar negeri yang menanjak sangat tajam.

Dalam konteks utang luar negeri seperti ini, khususnya setelah terjadinya gejolak moneter di luar negeri yang praktis meningkatkan jumlah utang luar negeri Indonesia mengingat sebagian berbentuk yen yang mengalami apresiasi terhadap dollar AS, instrumen kebijaksanaan diplomasi ekonomi perlu dimainkan akibat utang yang sudah berada di luar batas kemampuan sistem ekonomi. Krisis utang luar negeri jelas tidak hanya dilayani oleh ekonomi nasional meskipun sampai seberapa besar tingkat pertumbuhan ekspor. Jika hanya kebijaksanaan ekonomi yang digelar, banyak potensi yang harus dikorbankan, termasuk di dalamnya struktur ekonomi rakyat yang paling rentan.

Dalam pandangan Didik J. Rachbini, ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam menghadapi situasi seperti ini. *Pertama*, sistem ekonomi kita sudah di luar ambang batas kemampuan dalam melayani pembayaran utang luar negeri, sehingga tidak bisa dipaksakan secara ekonomi pula. Salah satu indikasinya adalah tingkat DSR yang sudah mencapai 35%, sedangkan batas toleransinya adalah 20%. Batas kemampuan ekonomi penting dipahami untuk menghin-

dari pengorbanan yang harus diterima rakyat, betapapun tekanan dari luar negeri tetap perlu dipertimbangkan. Walau demikian, perlindungan terhadap ekonomi dalam negeri perlu diprioritaskan dengan menekan sebaik mungkin pengaruh-pengaruh dari luar. Indikator lainnya adalah posisi anggaran pembangunan langsung yang selama ini hanya sepertiga dari total APBN, kini sangat sulit diperbesar lagi karena beban yang berat pada anggaran rutin, termasuk cicilan pokok dan bunga utang luar negeri.

Kedua, dengan mekanisme utang luar negeri seperti ini, sistem ekonomi kita secara langsung terintegrasi dengan sistem global (dan perangkapnya). Perubahan sekecil apa pun dan tidak berhubungan secara langsung dengan kegiatan ekonomi Indonesia, sudah cukup membuat tekanan terhadap neraca pembayaran dan menggoyang struktur ekonomi secara keseluruhan, karena sedemikian besarnya tanggungan beban utang luar negeri. Batas kemampuan ekonomi inilah yang tidak diperhitungkan para teknokrat dalam mengambil keputusan dalam melakukan transaksi utang.

Siapa yang bertanggung jawab terhadap perangkap utang luar negeri yang membuahkan keprihatinan ini? Pertanyaan ini penting karena mekanisme yang selama ini dilakukan adalah *one institution show* yakni hanya pemerintah yang merasa paling tahu mengenai pengelolaan ekonomi makro dan utang luar negeri. Negara-negara donor memang masih menganggap Indonesia bisa mengatasi utang-utangnya meskipun sudah menjadi perangkap. Tetapi usaha-usaha yang dilakukan secara ekonomi sudah tidak memadai lagi lantaran prestasi ekonomi sudah tidak memadai lagi untuk mengatasi utang berapa pun tingkat pertumbuhan yang dicapai. Usaha lebih jauh harus dilakukan oleh pemerin-

tah yang menjadi pengelola transaksi utang yang telah dilakukannya dengan cara diplomasi ekonomi.

Didik J. Rachbini mengingatkan dalam perspektif keprihatinannya, tidak ada kisah sukses suatu negara sedang berkembang dalam membangun perekonomiannya karena bekerjasama dengan Bank Dunia dan IMF. Transfer negatif dan subsidi moneter dari negara penerima utang ke negara maju sudah semakin tinggi dari tahun ke tahun, bahkan berkaitan dengan kerusakan lingkungan akibat sumber daya alam seperti hutan dieksploitasi untuk melayani pembayaran utang luar negeri dengan DST yang semakin meningkat. Sebaliknya, sangat mudah untuk melihat kegagalan program-program kedua lembaga internasional itu di negara sedang berkembang, karena kebanyakan justru jatuh bangkrut terjebak utang yang semakin membengkak, tak terkecuali Indonesia yang paling dianggap sebagai *good boy*.

Membaca 10 bab buku ini, sampailah kita pada satu konklusi mengenai pentingnya pengelolaan utang luar negeri yang tepat dan pembatasan jumlah utang sesuai dengan kemampuan sistem ekonomi nasional. Kalau hal ini tidak dipertimbangkan dengan baik, utang luar negeri hanya akan menjadi beban yang semakin menghimpit kemampuan generasi mendatang dalam mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera dan berkeadilan. Karena itu, di tengah upaya pemerintah mempercepat pembayaran utang luar negeri (khususnya yang berisiko tinggi) melalui penyisihan sebagian dana hasil *go international* BUMN, seperti PT Indosat (Persero) beberapa waktu lalu, buku ini merupakan cermin bagi bangsa ini dalam melihat perspektif utang luar negeri dan jebakan strukturalnya.

Adig Suwandi

Para Penulis

- **Anto Achadiyat.**

S1 dari Jurusan Antropologi FISIP-UI (1982), S2 Bidang Antropologi Hukum diraih melalui Sandwich Programme antara Universitas Indonesia dan Universitas Leiden. Staf pengajar jurusan Antropologi FISIP-UI (1987-sekarang).

- **Mansour Fakihi.**

Sarjana IAIN, Jakarta (1978); Master of Education dari Center for International Education University of Massachusetts, USA (1990). Memperoleh Doctor of Education dari University yang sama pada tahun 1994.

- **Sarwono Kusumaatmadja.**

Insinyur Jurusan Teknik Sipil ITB Bandung (1974); Anggota DPR sejak 1971, kemudian anggota Kabinet Pembangunan V sebagai Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dan sekarang Menteri Negara Lingkungan Hidup pada Kabinet Pembangunan VI.

- **P.M. Laksono.**

Sarjana Antropologi Universitas Indonesia (1978), S2 Antropologi Universitas Leiden & Universitas Indonesia (1984) dan S3 Antropologi Universitas Cornell (1989).

- **Ugrasena Pranidhana.**

S1 Fakultas Hukum UI (1985), Magister Humaniora, Universitas Leiden (1992). Dan sekarang menjadi peneliti dan pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- **Johannes Paulus Rahail.**

Lahir di Kampung Raja, Kei Besar, 27 Oktober 1927. Memperoleh pendidikan dasar (vervalgschool) tiga tahun, kemudian menamatkan HIS (Hogen Inlandsche School) di kota Tual (1938-1941). Sejak tahun 1969 ia terpilih sebagai Kepala Wilayah Adat (Raja) Maur Ohoiwut, yaitu wilayah adat yang mencakup 46 kampung yang tergabung dalam 11 desa di bagian utara Pulau Kei Besar, Maluku Tenggara dengan jumlah warga lebih dari 14.000 orang. Mulai tahun 1991 ia aktif mengikuti seminar, lokakarya mengenai lingkungan hidup, baik dalam negeri maupun di luar negeri. Juga ia merintis pembentukan semacam "parlemen rakyat", yang memungkinkan masyarakat membahas secara demokratis pelbagai masalah aktual termasuk masalah lingkungan hidup. "Parlemen rakyat" mendirikan yayasan yang dikelola oleh orang muda setempat. Melalui yayasan semacam itulah Raja dan masyarakat adat menjalankan kerja sama menghadapi masalah lingkungan hidup, baik pada tingkat lokal, maupun secara nasional dan internasional.

- **Prijono Tjiptoherijanto.**

Sarjana Ekonomi lulusan Universitas Indonesia (1974), M.A. University of The Philippines, Filipina (1977), dan gelar doktor dari Universitas Hawaii, USA (1980). Jabatan sekarang adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi UI serta Staf Ahli Menteri Perdagangan dan Deputi Ketua Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.